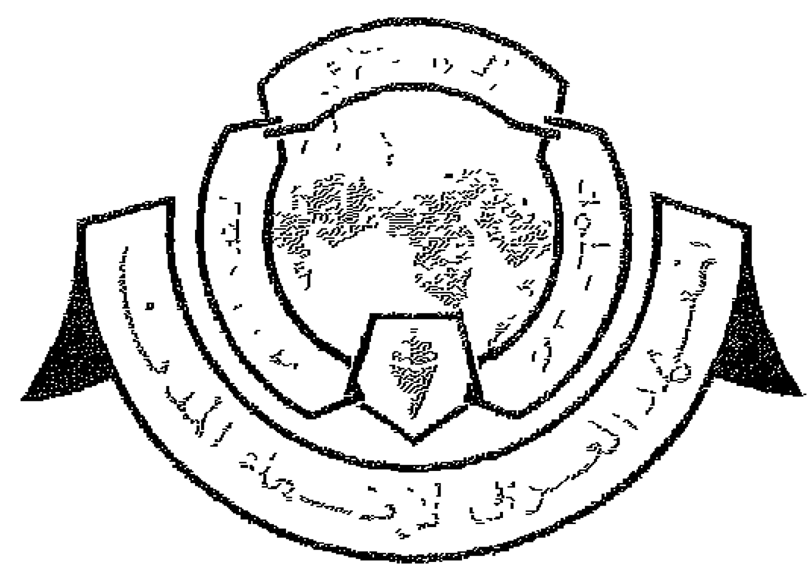
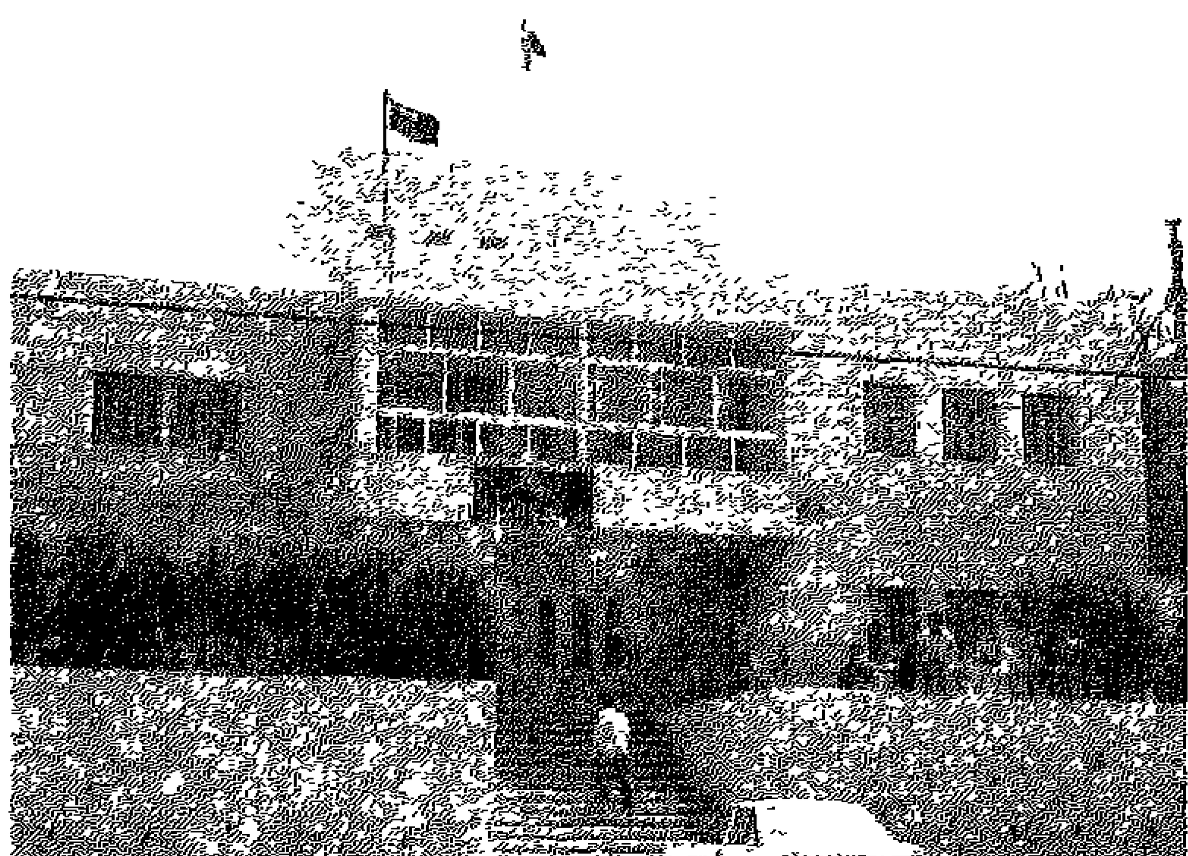


في خدمة المدن العربية المعاصرة

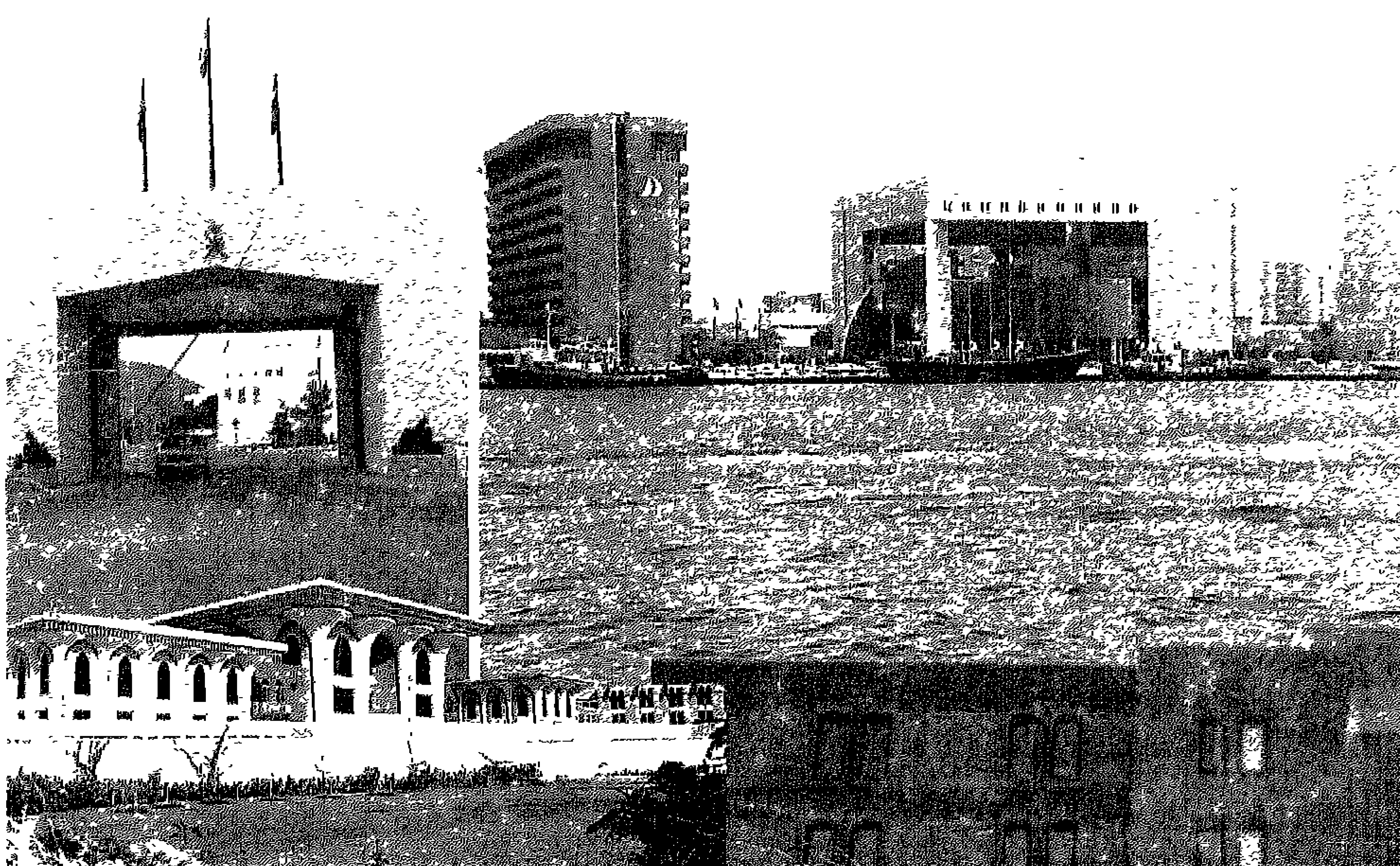






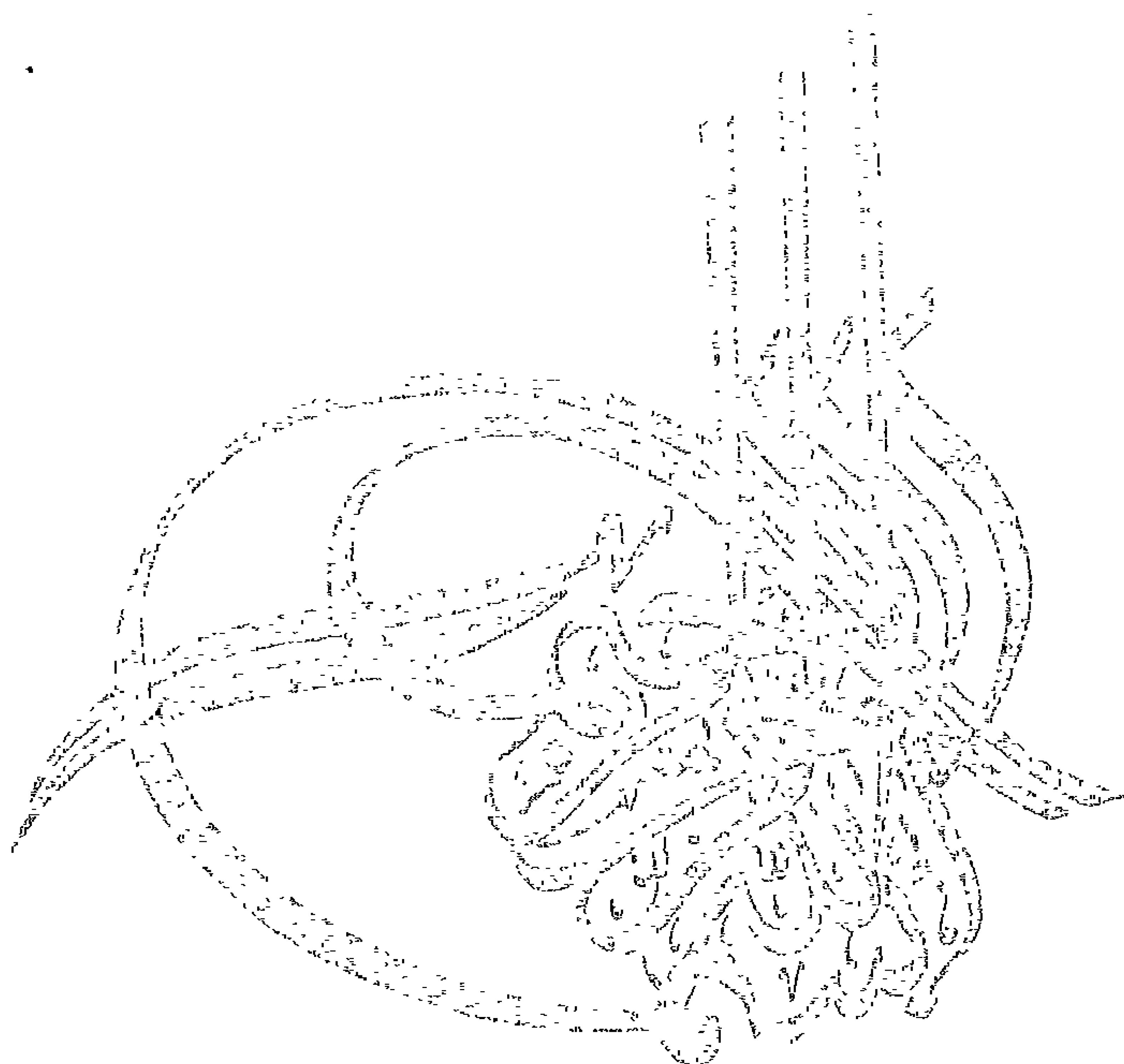


الذي عقد في الجزائر
بـ ١٧ - ٢١ رجب ١٤٠٣هـ
الموافق ٢٠/٤ - ٤/٥/١٩٨٣م

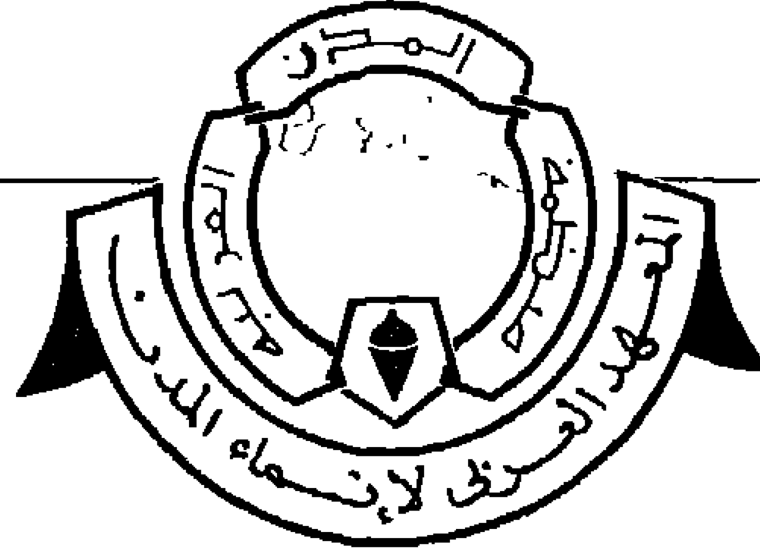












أساليب الإدارة والتنظيم

في خدمة المدن العربية المعاصرة

أعمال وبحوث وتوصيات

المؤتمر السابع لمنظمة المدن العربية

الذي عقد في الجزائر

بـ ١٧ - ٢١ رجب ١٤٠٣ هـ

الموافق ٣٠/٤ - ٤/٥/ ١٩٨٣ م

من إصدارات

المعهد العربي لإنماء المدن

لعام ١٤٠٥هـ - ١٩٨٥م



قائمة المحتويات

رقم الصفحة	الموضوع





الموضـوع	رقم الصفحة

الباب الثالث
أساليب تطوير المدينة العربية

البـاب الرابـع
نحو مستقبل أفضل لأساليب الادارة والتنظيم في المدن العربية

الملاحق



تمهيـــد

لرئيس مجلس أمناء المعهد العربي لانماء المدن

عبدالله العلـي النعيـم

يأتي على رأس المهام الأساسية لمختلف الحكومات ، أداء الخدمات العامة للمواطنين ، وتتولاه الحكومة المركزية بأجهزتها وبفروعها ووحداتها المحلية وفقاً لطبيعة الخدمة ونوعها .

فالخدمات القومية أو خدمات السيادة ، تقع على عاتق الحكومة المركزية لأنها تمس كيان الدولة ككل ، ومن ثم يتعين على السلطة العليا في الدولة ادارتها مركزياً مثل :

خدمات الدفاع الوطني ، والشئون الخارجية ، والخدمات المركزية الأخرى التي ترى الدولة أن تدار كذلك مركزياً تحقيقاً للصالح العام ولضمان أدائها وتوزيعها بعدالة على سائر أنحاء البلاد ، مثل : خدمات المواصلات السلكية واللاسلكية ، والنقل والبريد والسكك الحديدية وغيرها ..

أما الخدمات المحلية ، فهي تلك التي يمكن أن تتولاها بصفة أساسية أجهزة الوحدات المحلية مثل الاسكان والانشاءات العادية والتعليم العام وخدمات الصحة العامة الوقائية والعلاجية والشئون الاجتماعية والمرافق العامة المحلية (كالطرق والنقل والكهرباء والمياه والصرف الصحي والخدمات البلدية المختلفة) .

والعصر الحديث يشهد نهضة صناعية واقتصادية ضخمة تتركز عادة في المدن الكبرى ، ثم المدن المتوسطة والصغرى بنسب متفاوتة ، ويواكبها على نفس المستوى نمو وتطور في الخدمات المحلية الأساسية ، عدداً وشكلًا وأسلوباً ونظاماً ، نلمسه في الاسكان وعمليات المياه والكهرباء والصرف الصحي والمناطق الصناعية والأحياء التجارية والاقتصادية والمرور واستخدامه الأساليب والمعدات الحديثة ، والطرق ومشاكل انشائها وصيانتها وأشكال وأنواع النقل والمواصلات على الأرض وفوقها وتحتها . الخ .

وكان طبيعياً أن تبرز أهمية الادارة في كل هذه المرافق والخدمات وأن تساير كل جديد وتطور نفسها لتواجه مسئولياتها وتنمية قدرات العاملين في المنظمات المحلية بإعداد وتدريب مختلف التخصصات ومدها بكل مستحدث من الأدوات والمهمات .

والمجالس والهيئات المحلية هي صاحبة السلطة في ادارة المحليات ومع أنها تسهم بنصيب كبير في العملية الادارية وفي وضع السياسات والخطط وصنع القرارات ومتابعتها ورقابتها ــ إلا أنها لا تدير بالفعل ولا تتولى التنفيذ بذاتها ، بل تتولاه الأجهزة الادارية الفنية المتخصصة .. والتي عليها أيضاً أن تتقدم بمقترحاتها في الخطط والمشروعات وتطوير أداء الخدمات في المراحل السابقة على صنع القرار .



وأينما اتجهنا في مجالات الحكم المحلي أو الادارة المحلية أو نظم البلديات نجد أن هناك عملية إدارية يجب أن تؤدي في كل ناحية وكل تخصص ، فالخدمات العامة تحتاج لأن تُدار بكفاية وفعالية وأن شخصاً ما يجب أن يحمل مسئولية التخطيط والتنظيم والتنسيق والتوجيه والرقابة . وفي الغالبية العظمى من البلديات يوجد المسئول الاداري الأول (عمدة ـــ مدير بلدية ـــ أمين ـــ رئيس ـــ كاتب المدينة ـــ أو أي مسمى آخر) هو الذي يحمل مسئولية إدارة خدمات المدينة . وفي بعض المدن تتوزع السلطات والمسئوليات الادارية بين عدة مسئولين . وأياً ما كان شكل الحكم فإن وظائف الادارة تفرض أهميتها مهما كان مستوى الأداء قوياً أو ضعيفاً . ولهذا اتجهت الجهود في كل مكان للعناية بإدارة البلديات واقتراح أفضل الأساليب للنهوض بها ووضع عصارة الفكر وخلاصة التجربة ومعطيات العلم الحديث في خدمة المسئولين الرسميين عن المدن والبلديات لمساعدتهم على أداء واجباتهم بكفاية واقتدار .

ومع تغير الظروف السياسية بالمنطقة العربية وسيطرة الأمة العربية على ثرواتها ومقدراتها ، شهدت المنطقة نمواً سريعاً في معدلات النهضة الحضارية وبتركيز واضح على المدن بصورة عامة .

وظهرت حاجة المدن العربية الى نوع من التنسيق والتعاون والتخطيط العلمي لمتطلبات التنمية ومواجهة تضاعف المساحة وزيادة عدد السكان وضرورة تطوير التجهيزات الأساسية والمرافق العامة والخدمات البلدية ، والتوفيق بين حركة النمو السريع واحتياجات المواطن ، مع الحفاظ على هوية المدينة العربية وأصالتها وتراثها الاسلامي المجيد .

ووسط هذه المتغيرات والمتطلبات قامت منظمة المدن العربية منذ سبع عشرة سنة وسلكت خطاً استقلالياً بعيداً عن المشاكل والخلافات السياسية ، مستهدفة خدمة المدن العربية والنهوض بها ورفع مستوى الخدمات والمرافق فيها وساعية الى حياة أفضل للمواطن العربي ورقي وازدهار المدينة العربية .

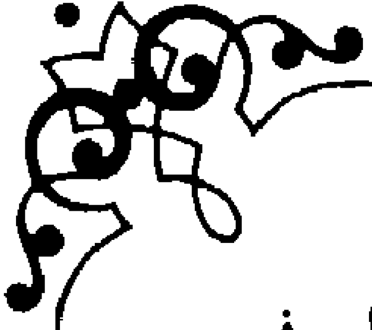
وحملت المنظمة وحدها عبء الانفتاح على المدن العربية وتعزيز العلاقات معها وتقوية قنوات الاتصال بينها ، والاسهام بشكل ايجابي في معاونتها على تحقيق طموحاتها في مجالات التنمية وعلى الأخص مجال التنمية الادارية .

ثم رأت المنظمة أن تنشيء جهازاً متخصصاً يحمل عنها عبء الجوانب الفنية والعلمية في خدمة المدن ورفع مستوى أداء العاملين في أجهزتها وتحديث طرق العمل وأساليب التنظيم والادارة واجراء البحوث والدراسات وتقديم الاستشارات فيما تطلبه المدن فقام (المعهد العربي لانماء المدن) وبدأ تحركه الفعلي مع مطلع عام ١٤٠٠هـ / ١٩٨٠م من مقره في مدينة الرياض .

وكانت ندوة « المدينة العربية : خصائصها والحفاظ على تراثها الحضاري الاسلامي » التي عقدت في عام ١٩٨١م بطيبة الطيبة مثوى الرسول الكريم ﷺ وعاصمة الدولة الاسلامية الأولى ، باكورة أعمال المعهد العربي لانماء المدن ، التي عهدت بها إليه منظمة المدن العربية .

ولقد كان لجلال المكان وعطر التاريخ وجاذبية الموضوع آثارها الواضحة في اقبال العلماء والخبراء والمفكرين على الندوة وتقديم عصارة فكرهم وخلاصة بحوثهم ، ثم حرصهم على حضور الندوة وزيارة المدينة المنورة .

وكان من حظ المعهد أن يعمل وسط هذه الظروف المواتية وأن يقدم هذا الثراء العلمي والتقني في مجالات العمارة والنمو العمراني والتخطيط الحضري وما يتصل بها وكيف يلائم بين مقتضيات الحضارة ونفائس التراث العربي والحضارة الاسلامية وسماتها المميزة .



ثم كان اختيار قيام المعهد بإعداد جوانب الموضوع العلمي للمؤتمر السابع : « أساليب الادارة والتنظيم في خدمة المدينة العربية المعاصرة » فانتقلنا من الهندسة والتخطيط والمعمار الى الادارة والتنظيم وكيف نرقى بمستوى أداء الأجهزة المحلية بالمدن والبلديات .

وحاول المعهد أن يظل عند موضع التقدير والثقة فيه فشكل لجنة فنية للموضوع العلمي للمؤتمر وحدد لها صلاحياتها ومسئوليتها وأبعاد حركتها وخطوط اتصالها وأسند رئاستها لمدير المعهد سعادة الأخ الدكتور محمد عبدالله الحماد الذي أعطاها من وقته وجهده ومتابعته الكثير .

وبالتعاون الكامل والتنسيق المثمر مع الأمانة العامة للمنظمة ممثلة في معالي الأخ الشيخ عبد العزيز يوسف العدساني ومدير عام المنظمة السيد طالب الطاهر ومدينة الجزائر الباسلة ورئيسها معالي الأستاذ خليفة بلعيد ، بدأنا خطوات العمل في محورين :

أولهما : الجانب الأكاديمي والنظري .

وثانيهما : الجانب التطبيقي والعلمي .

وقد استعنا في الجانب النظري بالجامعات والمؤسسات العلمية المتخصصة والخبراء والباحثين المعنيين بشئون المدن والمحليات والبلديات وادارتها فقدموا ــ مشكورين ــ بحوثاً ودراسات تناولت الموضوع من مختلف جوانبه .

وركزنا في الجوانب التطبيقية على خبرات وتجارب الأخوة مسئولي المدن والبلديات وكان من بينهم من أسهم بتقديم بحوث جمعت بين النظرية والتطبيق .

وإذ أقدم وافر الشكر لكل من أسهم في الاعداد العلمي النظري أو التطبيقي ، أحيي الاستجابة الكريمة للأخوة الأمناء والرؤساء ومسئولي المدن والبلديات الذين بادروا بتقديم تجاربهم وخبراتهم ومرئياتهم ومقترحاتهم للنهوض بإدارة المدن العربية وبلدياتها والتي أثْرت بحق عناصر البحث وعوامل التحليل وجوانب المقارنة ومستخلصات النتائج .

والله الموفق وهو الهادي الى سواء السبيل .



مقدمـــة

للدكتور محمد عبدالله الحماد
مدير عـام المعهـد العربي لانمـاء المـدن .

شهد عام ١٩٦٧ م نشأة منظمة اقليمية متخصصة بشئون البلديات في الوطن العربي باسم « منظمة المدن العربية » تألفت حينئذ من سبع وعشرين مدينة ــ اعضاء مؤسسين ــ وهي تضم اليوم بفضل الله أكثر من ٣٤٠ مدينة ، ومنذ البداية كانت الرؤية واضحة عن مدى الحاجة الى قيامها كضرورة استلزمتها حتمية التطوير وطبيعة المرحلة التي تمر بها المدن العربية التي استيقظت لتجد مدن العالم من حولها في سباق رهيب للأخذ بأسباب الحضارة الحديثة والتقدم التقني ، وما كان لها أن تتخلف عن ركب التطور ، وهي صانعة الحضارة على مدى قرون .

استهدفت المنظمة ولا تزال رفع مستوى الخدمات والمرافق البلدية في المدن العربية وتحديثها وتطويرها والاستفادة من معطيات العلوم الحديثة في تنمية المؤسسات البلدية والمحلية في المدن الأعضاء مع الحفاظ على طابعها العربي وتراثها التاريخي وخصائصها الاقتصادية والثقافية والبيئية ، وفي مقدمة وسائلها لتحقيق هذه الأهداف عقد المؤتمرات والندوات لبحث الموضوعات التي تهم البلديات الأعضاء واقتراح الحلول المناسبة لها .

ولما كان المؤتمر العام هو السلطة العليا للمنظمة التي ترسم سياستها العامة بما يتلاءم مع أهدافها والذي يشكل عند انعقاده أكبر تجمع لممثلي بلديات المدن الأعضاء ، فقد لوحظ عند انعقاده كل سنتين في دورته العادية أن يكون في مقدمة موضوعاته ، موضوع علمي يتصل بأهداف المنظمة تجري مناقشة البحوث والدراسات التي تقدم فيه في لجنة أو لجان يشكلها المؤتمر والخروج منها بتوصيات يصدرها المؤتمر العام مجتمعاً .

وخلال السنوات من ١٩٦٨ الى ١٩٨٠ م عقدت المنظمة ستة مؤتمرات عامة * تناولت مسائل تخطيطية وقضايا مهمة عن صحة البيئة ومشاكل الهجرة الى المدن ، والبلديات والخدمات الترويحية ، فضلًا عن الندوات التي عرضت لمسائل لا تقل أهمية عن موضوعات المؤتمرات كمشكلات الكوارث ، والتشجير وتجميل المدن ، وادارة المدن الكبرى ، والحفاظ على خصائص المدينة العربية وتراثها الحضاري .

المؤتمر الأول : وموضوعه (مقومات تخطيط المدينة العربية والمعايير والقيم القياسية اللازمة لها) بيروت أغسطس ١٩٦٨ م .
المؤتمر الثاني : وموضوعه (العلاقة بين تخطيط المدينة والتخطيط القومي) البحرين فبراير ١٩٧٠ م.
المؤتمر الثالث : وموضوعه (التخطيط الاقليمي وعلاقته بالتخطيط الشامل) تونس . سبتمبر ١٩٧١م .
المؤتمر الرابع : وموضوعه (صحة البيئة) بغداد . ابريل ١٩٧٤م .
المؤتمر الخامس : وموضوعه (مشكلة الهجرة من الريف إلى المدن) الرباط . يونيو ١٩٧٧م .
المؤتمر السادس : وموضوعه (البلديات والخدمات الترويحية في المدن العربية) الدوحة مارس ١٩٨٠م .



والمعهد العربي لانماء المدن هو الجهاز العلمي المتخصص ، المنبثق عن المنظمة ، والذي يعاونها ويتحمل عنها عبء الأنشطة العلمية في اقامة المؤتمرات والندوات وتنظيم الدورات التدريبية واجراء البحوث والدراسات والتوثيق والمعلومات بما في ذلك الاشراف على الموضوع العلمي للمؤتمر العام ، وكان قيام « المعهد العربي لانماء المدن » الذي بدأ نشاطه الفعلي مع مطلع عام ١٤٠٠هـ / ١٩٨٠ م أهم المنجزات التي حققتها المنظمة في سعيها نحو التقدم العلمي والفني للمدن الأعضاء وتطوير خدماتها ومرافقها والارتفاع بمستوى كفاءة العاملين في أجهزتها .

وفي اجتماع المكتب الدائم للمنظمة المنعقد في البحرين خلال الفترة من ٢٦ ــ ٢٩ /١٠ /١٩٨١م ، حدد موعد انعقاد المؤتمر العام السابع للمنظمة ، وأُختير موضوعه العلمي عن « أساليب الادارة والتنظيم في خدمة المدينة المعاصرة » وأسند الى المعهد جميع المهام التي تتصل به .

لقد جاء اختيار هذا الموضوع ، حكيماً وموفقاً ، ومعبراً عن دقة الاحساس بالمدن والبلديات العربية وما تحمله من أعباء وما يعترضها من مصاعب وما تحتاجه من عون في مجالات نشاطها المتعددة ، ويقيناً من المكتب الدائم بأهمية الادارة في عصرنا الحاضر وما تلعبه من دور مهم وحيوي في ظل ظروف الحياة الحديثة وما يصاحبها من مشكلات تزداد يوماً بعد يوم ، مما يستلزم إعمال الفكر وتنظيم الخطى وتنسيق الجهود لازالة العقبات وحل المشكلات باتباع أساليب الادارة الحديثة والتزام جانب العلم واستخدامات وسائل التقنية المتطورة .

واليوم ..

ونحن نقدم لموضوع المؤتمر السابع الذي يتميز بعمق اتصاله بالممارسة العملية للمدن والبلديات وشموله لكل الجوانب العلمية ، النظرية والتطبيقية ، في إدارة المدينة العربية وفي أساليب تنظيمها ، نعرض في عجالة للمراحل التي مر بها الموضوع في الاعداد والتحضير ، وتلقي الأبحاث والدراسات التي عكف عليها نخبة ممتازة من المفكرين والخبراء والباحثين ، والمشاركة المثمرة من قيادات المدن والبلديات وروادها بخبراتهم الواسعة ، ثم مناقشة هذا العمل الكبير في المؤتمر العام ولجنته الفنية وصدور التوصيات من المؤتمر وتجميع كل ذلك وتنقيحه وتبويبه وتنسيقه وطبعه واصداره في هذا الكتاب .

الاطـار العـام :

بدأ المعهد بتحديد الاطار العام لموضوع المؤتمر في ثمان نقاط رئيسية هي :

١ ــ النظرية العامة في الادارة وأساليب تطبيقها في البلديات .
٢ ــ نظريات التنظيم الاداري وتطبيقاته .
٣ ــ القيادة ودورها في إدارة البلديات والمدن .
٤ ــ اتخاذ القرار الاداري .
٥ ــ مشاكل التنظيم الاداري في البلديات .
٦ ــ العلاقات والاتصالات في إدارة البلديات .
٧ ــ الاستشارات الادارية ، ومدى الحاجة إليها في قطاع البلديات .
٨ ــ مراكز المعلومات والوثائق والكومبيوتر ، وأهمية استخدامها في قطاع المدن والبلديات .

وتحت كل نقطة من هذه النقاط وضعت القضايا الفرعية التي تدخل في تكوينها أو تندرج تحت مدلولها .



خطة المعهد في تنفيذ الاطار العام :

١ ــ الاتجاه الأكاديمي :

بموجبه تم الاتصال بعدد من المتخصصين في الجامعات والمراكز العلمية العربية والأجنبية ودعوتهم للمشاركة ببحوث ودراسات علمية تتناول الجانب النظري وفقاً لأحدث ما توصلت إليه الدراسات في مجال الادارة والتنظيم وخاصة ما يتعلق منها بنظم الحكم المحلي والادارة المحلية وادارة المدن والبلديات باعتبار ذلك من التخصصات الدقيقة في مجال الادارة العامة . ولقد كانت الاستجابة طيبة ومشجعة من جانب كافة من تم الاتصال بهم من الخبراء والباحثين والجامعات والمراكز العلمية العربية والأجنبية وحتى بالنسبة لمن لم تسمح ظروفهم بالمشاركة في هذا المؤتمر فقد حرصوا على استمرار العلاقة بينهم وبين المعهد وأبدوا استعدادهم للتعاون معه مستقبلاً وكان فيما ورد للمعهد من بحوث تغطية شبه شاملة لعناصر الاطار العام للمؤتمر .

٢ ــ الاتجاه العلمي والتطبيقي :

طلب المعهد من كافة المدن والبلديات اسهامها ببحوث تطبيقية من واقع الممارسة العملية وكانت الاستجابة في هذا النطاق لا بأس بها سواء من حيث عدد المدن والبلديات التي شاركت ببحوثها أو من حيث محتوى هذه البحوث وما تضمنته من موضوعات تتعلق بالمعايشة اليومية لظروف العمل في ظل النظم الادارية التي تحكم نشاطها وما تتطلع اليه لتحسين هذه الظروف وصولًا لأهدافها في تحقيق الرفاهية للمواطنين .

٣ ــ استبيان المدن :

لإتصال موضوع المؤتمر بأعمال الادارة اليومية للمدن والبلديات وإثراءاً للجانب التطبيقي لموضوع المؤتمر،وحتى تكون التوصيات الصادرة عنه مدعمة بالخبرات العلمية والممارسات الفعلية فقد أعد المعهد استبياناً حول موضوع المؤتمر أرسل الى جميع المدن أعضاء المنظمة بهدف التعرف على أساليب ونظم الادارة التي تتبعها في ممارسة مهامها وأنشطتها والمشكلات التي تصادفها ومقترحاتها لحلها ليكون ذلك مجال بحث مقارن يتولاه المعهد للربط بين النظرية والتطبيق ويكون معبراً أصدق تعبير عن واقع الادارة والتنظيم في المدن العربية وعوناً أكيداً في التعرف على مشكلات العمل وأساليب علاجها .

وقد شارك فيه ١٠٩ مدينة وبلدية أي ما يوازي ثلث عدد المدن والبلديات أعضاء منظمة المدن العربية وتمثل ست عشرة دولة عربية ، وكان لهذه المشاركة مردودها الطيب . وعني المعهد بتحليل ما تضمنته ردود المدن من بيانات واحصاءات ومعلومات ، وما قدمته من حلول ومقترحات لما لديها من مشكلات ، ويتضمن الفصل الأول من الباب الثاني عن مشكلات التطبيق وآفاق التطوير ، تفصيلًا وافياً عن الاستبيان وما حققه من نتائج .

الموضوع العلمي للمؤتمر :

أحال المؤتمر جميع البحوث والدراسات والتقارير المتصلة بالموضوع العلمي على **اللجنة الفنية** المنبثقة عن المؤتمر التي عقدت عدة جلسات واستمعت فيها الى عرض غالبية الأبحاث ومناقشتها وكذلك إلى تحليل عناصر استبيان المدن



واستعرضت ملخصات جميع البحوث العلمية : النظرية والتطبيقية التي ساهم بها بعض العلماء والخبراء من الجامعات والهيئات العلمية وقدمت توصياتها في اطار العناصر الرئيسية التالية :

١ ــ تخطيط المدن .
٢ ــ البحوث والدراسات .
٣ ــ النواحي التنظيمية .
٤ ــ النواحي التشريعية .
٥ ــ القوى البشرية .
٦ ــ المشاركة الشعبية .

وذلك على النحو الوارد (في الباب الرابع) من هذا الكتاب الذي وافق عليه المؤتمر العام في جلسته الختامية بالاجماع .

ومنذ انعقاد المؤتمر السابع مباشرة حرص المعهد على وضع هذا الكتاب بين يدي القاريء الكريم في أسرع وقت ممكن لما احتواه من بحوث قيمة تهدف من خلال تعدد مواضيعها الى خدمة المدن العربية واثراء مكتباتها ، وصَاحَبَ هذا الحرص الرغبة الصادقة في المزيد من الاستقصاء ، واستكمال المعلومات ، والتحقق من المادة العلمية المقدمة فيه ليأتي مكتملًا شكلًا وموضوعاً . وفي سبيل تحقيق ذلك كان لزاماً علينا الرجوع إلى الأخوة الباحثين ليضع كل منهم اللمسات الأخيرة على بحثه ، وقد قمنا بإرسال البحوث اليهم بعد انعقاد المؤتمر مباشرة ، ثم تابعنا الباحثين في المرحلة الثانية من تسليم واعادة هذه البحوث ليتم تبويبها وتصنيفها وتنقيحها . ثم في المرحلة الثالثة ارسلنا جميع البحوث التي قُدمت في المؤتمر الى أحد الأساتذة المختصين لابداء الرأي حول ما تم انجازه بشأنها ثم اعادتها إلى المعهد ليقوم ممثلًا بجهازه الفني بتصحيح البحوث وترتيبها وتنسيقها واخراجها اضافة الى ما يتطلبه إصدار مثل هذا الكتاب من رسوم توضيحية وجداول احصائية وملاحق . وقد تمثلت إحدى العقبات الرئيسية التي واجهتنا في سبيل اصدار هذا الكتاب في أن بعضاً من البحوث أرسلت الى بعض الأخوة الباحثين وطلب إليهم تصحيحها وتنقيحها وارسالها في أسرع وقت ممكن ليتسنى لنا طباعتها على الوجه الأمثل ، ولكن نظراً لمضي وقت طويل ولعدم الاستجابة من بعض الأخوة الباحثين رأينا القيام بالمهمة بأنفسنا ، وقد استغرق ذلك وقتاً وجهداً اضافيين لا يخفيان على القاريء الكريم .

وقد كان هناك كثير من الاقتراحات حول عملية تبويب تلك البحوث وتصنيفها نظراً لتعددها وتنوع المواضيع التي تناولتها . وأخيراً استقر الرأي على تقسيم الكتاب الى أربعة أبواب رئيسية : بدءاً بالادارة والتنظيم في المدن والبلديات ، ثم صُنفت البحوث المتعلقة بمشكلات التطبيق وجمعت ورتبت في الباب الثاني . ويستعرض الباب الثالث أساليب تطوير المدينة العربية ويتطرق الباب الرابع الى توصيات وقرارات المؤتمر السابع وإلى ملخصات الأبحاث ونتائجها ومقترحاتها .

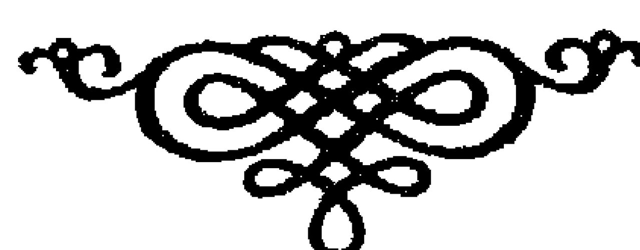
واعتمد هذا التقسيم في المقام الأول على منهجية ووحدة الموضوع ، حيث يقتضي التسلسل العلمي والمنطقي أن تأتي الادارة والتنظيم أولًا ومشكلات التطبيق ثانياً ثم أساليب التطوير ثالثاً . كما أن ترتيب البحوث والملاحق بوضعها المقدم في الكتاب لا يعني أنها رتبت حسب أهميتها وإنما حسب موضوعها العلمي الذي تتناوله بالبحث والتحليل .

وقد ارتأينا تسهيلًا للقاريء الكريم أن تشتمل بحوث هذا الكتاب ما أمكن على أكبر عدد من الخرائط والجداول الاحصائية والأشكال والرسوم التوضيحية وهدفنا من ذلك هو تقديم مادة علمية جيدة بأسلوب شيق جذاب .



ونظراً لما احتوته كلمات الترحيب التي أُلقيت في افتتاح المؤتمر احتوت كثيراً من النقاط الجيدة التي ألقت الكثير من الضوء على أهداف المؤتمر وغايته ، كان حرصنا على إيرادها بنصها في نهاية الكتاب ، كما اتبعنا ذلك بالاطار العام للمؤتمر واستبيان المدن ، إضافة إلى عدد آخر من الملاحق وذلك سعياً وراء تقديم هذا الكتاب وإخراجه بصورة كاملة ومترابطة . ورغم ضخامة هذا العمل ، وعظم المسئولية فإننا نقدم هذا الكتاب ومعه نرجو التجاوز عن الهنات وتوجيهنا إلى ما قد يوجد من هفوات ، أو فاتنا من ملاحظات لتجيء الطبعة القادمة بحول الله أدق وأشمل .

وكلمة شكر لكل من أسهم في إعداد هذا الكتاب ، ونخص بالشكر الأخ الأستاذ محمد عبدالله الوهيبي لجهوده في تحرير وتبويب هذا الكتاب وتلخيص الأبحاث ، كما نشكر المسئولين والعاملين في مطابع الحرس الوطني بالمملكة العربية السعودية على مساهمتهم في تصميم هذا الكتاب وطبعه وإخراجه إلى حيز الوجود . والله ولي التوفيق .



الباب الأول

الادارة والتنظيم الاداري في المدن والبلديات

الفصـل الأول

مفاهيـم الادارة والتنظيـم في المـدن والبلـديات

لمعالي الشيـخ عبدالله العلي النعيـم / أمين مدينـة الـريـاض

مقـدمـة :

أينا تجمع فريق متعاون من الناس فإنه يتلمس الادارة ، فكراً وأسلوباً وعملًا للوصول الى تحقيق هدف ما . والادارة لا تحد بفترة تاريخية ، أو بمكان معين ، أو بخط تنظيمي خاص . وقد أصبح يطلق عليها مؤخراً « علم العموم » ذلك أن المجتمع الحديث المتقدم أو السائر في طريق التقدم قد أصبح مجتمع منظمات ـــ باستثناء العمل الحرفي البسيط ـــ سواء كان اقتصادياً أو اجتماعياً ، ربحياً أو خدمياً ، عسكرياً أو مدنياً . وقد أصبح بناء المجتمع وثراؤه وتقدمه رهناً بقدرة منظماته على الانجاز وعلى إمكانات هذه المنظمات في تطوير أجهزتها وتطويع معطيات العلم والتقنية لخدمة أهدافها .

والتنظيم وإن عرف كعنصر من عناصر الادارة ، إلا أنه العنصر النشيط الذي يدور حول باقي العناصر ويعمل على تفاعلها وتوزيع الأدوار عليها وضمان وحدة الايقاع بينها واتجاهها الموحد نحو الهدف المحدد .

فإذا انتقلنا إلى مجالات الادارة والتنظيم في الجهاز الحكومي وجدنا تغييراً جوهرياً في النظرة إلى الادارة واهتماماً متزايداً بها : تجاربها وعلومها ودراساتها وتنميتها ، وفي السنوات الأخيرة قفزت الادارة لتحتل مكان الصدارة في منظمات الخدمات العامة فهي القطاع الحيوي في المجتمع ، إذ لم يعد مقبولًا أن تكون المنظمات المسئولة عن هذه الخدمات بعيدة عن علوم الادارة وتطبيقاتها وأساليب التنظيم الحديثة والمتطورة .

وفي قطاع المحليات والبلديات تبرز اليوم أهمية الادارة والتنظيم وضرورة الاستفادة من التطور العلمي والتكنولوجي لمواجهة ظروف العمل المتشابكة والمعقدة نتيجة للمتغيرات العديدة في التركيب الاجتماعي والزيادة الضخمة في عدد السكان وتزايد الحاجة إلى الخدمات الحضارية المتطورة كماً ونوعاً .





أولاً : الادارة :

تختص الادارة العامة بالعمل على تنفيذ السياسة العامة للدولة لتحقيق أهدافها . فهي العمل الجماعي الذي يعتمد على التعاون لأداء الخدمات في النطاق الحكومي . والادارة أداة للسلطة التنفيذية محايدة بطبيعتها فإذا جانبت ذلك فسدت وفشلت في أداء مهمتها .

وتتعدد الاتجاهات للوصول الى نظرية متكاملة للادارة : فالبعض يركز على نظرية التنظيم ، والبعض الآخر على الادارة . وفريق يهتم بتأصيل العلاقات الانسانية . ولكن الجميع يتفقون على أن علم الادارة يزداد رسوخاً مع مرور الزمن .

ومن المعروف أن الادارة علم تطبيقي أكثر منه نظري ، وأن البحوث كانت أيضاً تطبيقية ولذا فإن المفاهيم والافتراضات والمباديء التي قدمت كانت نتيجة للملاحظة والدراسة العملية الهادفة الى التوصل إلى أحسن أسلوب عملي لرفع الكفاية الانتاجية وتحسين مستوى الأداء وحل مشاكل العمل .

ثانياً : التنظيم :

قام الكون كله على أساس من التنظيم المحكم الدقيق ، صوّره المنظم الأعظم سبحانه وتعالى . الذي خلق سبع سموات طباقاً والشمس والأرض والكواكب التي تسير منذ وجدت في نظام محكم لم يختل منذ بدء الخليقة . قال تعالى : ﴿ لا الشمس ينبغي لها أن تدرك القمر ولا الليل سابق النهار وكل في فلك يسبحون ﴾ . صدق الله العظيم .

وعرف البشر التنظيم منذ تكونت الجماعة وتعددت حاجاتها ، وعرفته الدول في تنظيم الجيوش ، وتحديد مناسيب المياه ، ومتطلبات الحياة المختلفة ، وعرفته الحكومات في تسيير منظماتها المختلفة لممارسة وظائفها التقليدية ثم إزدادت به معرفة بتزايد أعبائها ومسئولياتها وبسط أجنحتها على عديد من الأنشطة في مختلف النواحي الاقتصادية والاجتماعية والصحية والمرافق العامة وغيرها .

وقد بدأت دراسة التنظيم في بلاد عدة وأزمان متفاوتة وانتهجت مسالك مختلفة وظهرت مدارس متعددة عالجت موضوع التنظيم نظرياً وتطبيقياً .

وقال بعض علماء الادارة ان التنظيم هو أحد ركائز الادارة الأساسية وأنه العنصر المستحدث الذي يتفاعل مع سائر عناصر الادارة ومقوماتها وينسق بينها . وقد ذهب آخرون إلى أن التنظيم أصبح علماً قائماً بذاته له أصوله وفلسفته وأساليبه .

ويعرف التنظيم في **المذهب التقليدي** بأنه : التجميع الرتيب للعناصر أو الربط المتين للأجزاء في كيان موحد يساعد على ممارسة السلطة والتنسيق والرقابة لتحقيق غرض أو هدف معين ، وبهذا المفهوم يبدو البناء التنظيمي جامداً يعكس الشكل الرسمي للعلاقات والمستويات وخطوط الاتصال والقواعد والتعليمات .

وجاء **المذهب السلوكي** مركزاً على الجانب الانساني في التنظيم وضرورة دراسة العنصر البشري بانفعالاته وعواطفه وقيمه ومعتقداته وعاداته وسلوكه .

وفي محاولة **للجمع بين مزايا المذهبين** ظهر الاتجاه الذي ينظر الى أي منظمة على أنها خلية اجتماعية قامت لتحقيق أهداف عدة تخصها وتخص العاملين فيها . وحتى تتحقق هذه الأهداف ينبغي توافر نوع من التكامل والترابط من أجل الوصول الى الهدف الرئيسي .

أنـواع التنظيـم :

١ ــ التنـظيـم الـرسمي :

الذي يقوم على أساس التدرج الهرمي ، ويتميز بوجود مستويات محددة للسلطات والمسئوليات والتسلسل الذي يساعد على تحقيق مبدأ التنسيق وتقسيم العمل والتحديد الواضح للعلاقات بين الرئيس والمرؤوس مع وجود شبكة اتصالات قوية . ومن أنواع هذا التنظيم الرسمي :

أ ــ التنظيم الجغرافي : بتجميع أوجه النشاط المختلفة في وحدة تقوم بمنطقة جغرافية معينة .

ب ــ التنظيم النوعي : لوحدات تؤدي نوعاً معيناً من الخدمة أو الانتاج .

جـ ــ التنظيم الوظيفي : ويعني بتنظيم العمل على أساس التخصص داخل المنطقة .

٢ ــ التنظيـم غـير الـرسمي :

الذي يشير الى علاقات واتصالات العاملين فيما بينهم خارج الاطار الرسمي للمنظمة . كما عُرف من أشكال التنظيم ثلاثة أشكال :

أ ــ التنظيم الرأسي أو العسكري أو الاداري :

وهو أبسط أشكال التنظيم وأقدمها ويميزه وجود مشرف واحد تمتد سلطته إلى مستويات التنظيم حتى أدناها ، تصدر منه جميع الأوامر ويرجع اليه في كل الأمور .

ب ــ التنظيم الوظيفي :

الذي استنبطه « فردريك تايلور » وذاعت شهرته لتوافق ظهوره مع ظهور حركة الادارة العلمية في المنشآت الصناعية ، ويميز هذا الشكل أن كل مدير في المنظمة يلزم أن يكون اخصائياً في الفرع الذي يشرف عليه مع اطلاق يده في إدارة شئونه .

جـ ــ التنظيم الرئاسي الاشرافي :

وهو الشكل الذي يجمع بين مزايا التنظيمين السابقين ، ويضم (الاداريين والفنيين) في جهاز واحد وتحت قيادة واحدة .

التنظيـم والادارة :

من تعريفات الادارة الحديثة بأنها الادارة العلمية Scientific Management لأنها لا تعتمد على التجارب الذاتية والامكانيات الشخصية للقيادات أو مهارات المنفذين أو تلقائية انسياب العمل

ومحاولات التجربة والخطأ وإنما تعتمد على الطرق العلمية في تسيير المنظمات وتستخدم من الأساليب ما ثبت بالتجربة العلمية صلاحيته للتطبيق حتى أصبح من المبادىء الهادية الى الصواب من أقصر طريق وأسلمه .

وقد تحدث علماء الادارة ومفكروها عن وظائف الادارة الرئيسية وعناصرها فكان (التنظيم) هو العنصر المشترك في كل ما حددوه من وظائف وما وضعوه من تقسيمات وان اختلفوا في تكييفه ومدى تأثيره على باقي العناصر .

ويعتبر التنظيم لوناً من التخطيط وبهذا فإنه يتسم بطابع الحركية في التطور والتجدد Dynamic ولأنه وسيلة الادارة في تحقيق أهداف المنظمة بأقصى سرعة وأعلى كفاية وأقل تكلفة ممكنة ، فإنه يتجه الى رفع الكفاية الانتاجية أو مستوى أداء الخدمة عن طريق تنسيق الجهود والمرونة في مواجهة الظروف المتغيرة التي تصادف المنظمة وتزداد أهميته والحاجة إليه كلما كثرت المشاكل الادارية وتنوعت وكذلك كبر حجم المنظمة وتعددت أنشطتها .

وحين نتعمق بدراسة المنظمات نجد أن بعض العوامل مثل الحجم وتقسيم العمل والتنسيق والروح المعنوية والقيادة وما إليها تؤثر في عمل وحياة المنظمة بما يمكن معه القول بأنه لا يوجد نمط أمثل لما يمكن أن يكون عليه التنظيم لأنه لا يتوقف على عنصر واحد وإنما على تفاعل العديد من العناصر مع الأخذ في الاعتبار أن الأفراد هم العنصر الأساسي في التنظيم فهم يكونون المادة الخام للتنظيم وما لم يتفهموا أهدافه ويعملوا على تحقيقها فلن يقدر لأي خطة تنظيمية النجاح المرجو .

التنظيم وإعادة التنظيم :

عند وضع التخطيط التنظيمي لمنظمة قائمة فعلًا ينبغي مراعاة شعور الموظفين الذين يرقبون عمليات إعادة التنظيم ليروا مدى تأثيرها عليهم وعلى أعمالهم كما يهمهم التعرف على الصلاحيات والاختصاصات والمسئوليات التي سوف تسند إليهم عند التغيير .

عناصر العملية التنظيمية :

من دراستنا لآراء المفكرين في الادارة والتنظيم ، واتجاهاتهم وتصورهم للتنظيم الأمثل ، تطالعنا بعض الأسس والمبادىء العلمية التي تتناول **القوانين والأنظمة** وضرورة دراستها لاعادة النظر فيها **والعنصر البشري** ممثلًا فيمن يتلقى الخدمة ومن يقوم بها ، **والتمويل** ودعمه وأثره في النهوض بمستوى أداء الخدمة ثم **اللامركزية** عمقاً واتساعاً ، **والتفويض** في الصلاحيات ، **والتخطيط** الواعي لمواجهة تحديات العصر ، ثم **التنسيق والاتصال والرقابة والمتابعة والتقويم** . ولا بد من القاء الضوء على هذه الأسس باعتبارها من العناصر الرئيسية في عملية التنظيم :

١ ــ القوانين والأنظمة :

وتمثل الأساس في مرتكزات الادارة العامة ، ذلك أن أية منظمة إدارية تنشأ ويوضح أغراضها ورسالتها ويحدد اختصاصاتها بالنظام والقانون ، كما أن أغلب نشاطها وأعمالها يجري في حدود القوانين والأنظمة .

وحيث أن الادارة العامة عبارة عن حركية القوانين ، فإن الظاهرة الكبرى في العصر الحديث هي أن الادارة طالما أنها المسئولة عن التنفيذ فإن عليها المبادرة باقتراح القوانين وتعديل الأنظمة والتشريعات وفقاً لما كشفت عنه الممارسة أو تقتضيه حاجات الاصلاح والتطوير .

٢ ــ العنصر البشري :

وهو الدعامة الأساسية بين دعائم الادارة ويعتبر الانسان أعظم رأسمال في أي دولة وأغلى مصادر الانتاج فيها. ولسعادته ورفاهيته ومصلحته توضع السياسات وترسم الخطط وبه تنفذ تلك السياسات والخطط ، ولا نهائية لامكانات الانسان إذا أراد حقيقة أن يستغل مواهبه أفضل استغلال .

وينبغي العناية بالموظفين الذين يمثلون العنصر البشري في الادارة العامة وذلك بوضع الأسس السليمة في اختيارهم ثم تدريبهم على أداء عملهم ووضع كل في المكان المناسب له ، مع حُسن توزيع العمل بينهم ، وتفهم كل منهم حقوقه وواجباته ، وحفزهم على الاجادة والاتقان ، وضمان الأمن والاستقرار لهم .

٣ ــ التمويل :

ينساب التمويل في الادارة انسياب الأوكسجين في الهواء فيلعب التمويل أهم الأدوار وأخطرها في تحديد الأهداف ورسم الخطط ووضع سياسة التنفيذ وترتيب مراحله وتسيير أجهزة العمل .

ولدى رجل الادارة المالية قدر غير قليل من السلطة والهيمنة الظاهرة منها والخفي ، أنه ليعلم ما تساويه كل صغيرة وكبيرة في المنظمة مقوما بالمال ، ويستطيع الحكم على سير التنظيم فيها بالكفاية المطلوبة أم لا ، وما إذا كان العنصر البشري يؤدي عمله كما يجب أم لا ، ثم هو الذي يحكم الرقابة على أسعار السلع والمواد والأدوات التي تحتاجها سائر الاجهزة .

وعناصر التنظيم والادارة هذه لا تعمل منفردة ولا ينبغي ان تعمل كذلك بل المطلوب هو ايجاد نظام متكامل تتعاون فيه العناصر جميعا لتحقيق الأهداف المحــدّدة لها بأقصى سرعة وكفاية ممكنة وبالاقتصاد في الانفاق إلى القدر المستطاع وينبغي إسهام أساليب التنظيم والإدارة الحديثة وما حققته من تقدم علمي إلى جانب براعة الفن الاداري في التطبيق .

٤ــ المركزية واللامركزية :

المركزية واللامركزية صورتان من صور الحكم والادارة لن نعرض لتعريفاتهما ولمزايا كل منهما وعيوبه ، ولكن ونحن بصدد الحديث عن البلديات والنظرة إلى تطويرها نذكر أن هناك أسلوبين لإدارة شئون الدولة يطرحان للمفاضلة :ــ

أولهما : أن تتولى الحكومة المركزية من دواوينها في عاصمة الدولة أو بفروعها في أنحاء البلاد إدارة شئون جميع المرافق قومية ومحلية .

ثانيهما : أن تحتفظ الادارة المركزية ببعض المرافق القوية الكبرى وبالجانب القومي من بعض المرافق الاخرى ، وتترك ما عداها إلى سلطات محلية منتخبة كلها أو أغلبها من أهل هذه المحليات لتتولى إدارتها مع اشراف الوزارات وتوجيهها ومعونتها الفنية والمادية .

وإذا كان معيار المفاضلة بينهما هو مدى تحقيق كل منهما لمعنى الديمقراطية شكلا ومضمونا ، فلا شك أن الاسلوب الثاني هو الجدير بالاتباع بل لقد أصبح هذا الاسلوب دليلا على قوة الحكومة المركزية واطمئنانها إلى شعبها .

ومن الاصول المقررة في علم الادارة أن أي مرفق تتولاه سلطة حكومية يجب أن يلقى تجاوبا من الشعب الذي تخدمه ويعد تعاون الجهود الشعبية والجهد الحكومي شرطا أساسيا لإزدهار المرفق وتعميم خيره وتيسير أدائه .

٥ ــ التفويض في الصلاحيـات :

ينظر القانون إلى السلطات والاختصاصات والصلاحيات ، في غايتها على أنها ألفاظ لمعنى واحد . وكل سلطة أو صلاحية تتبعها مسئوليات . واذ حدّد القانون الصلاحيات فلا يجوز التفويض فيها إلا بنص قانوني . وفي الادارة الرشيدة يركز الرئيس إهتمامه على الأعمال ذات الاهمية ويفوض فيما عداها وهو اسلوب يهدف للتخفيف من أعباء رئيس العمل وتبسيط الاجراءات .

٦ــ التخطيــط :

للتخطيط مكان مرموق بين وظائف الحكومات وفي مقدمة وسائلها لتطوير المجتمع . وإذا كان للتخطيط أهمية في الدول عامة فإنه أهم للدول النامية للحاق بركب النهضة ومواجهة مشكلات العصر ، ومع هذا فالتخطيط ليس أسلوبا جديدا في الحكم أو الادارة ولا هو سلطة رابعة تضاف إلى السلطات الثلاث التقليدية ، وانما بمثابة مدخل للتطوير ومواجهة المشاكل القائمة والمتوقعة .

والتخطيط في أبسط صورة يعني استعمال التصور الذهني في رسم شكل العمل المطلوب وما ينتظر أن يحقق من نتائج قبل أن تتخذ الخطوة الأولى للقيام بهذا العمل . وقد عرفه هنري فايول Henri Fayol بأنه استباق النظر وتوقع ما سوف يتم لتكوين فكرة واضحة عن العمل قبل تأديته .

وقد إتسع نطاق التخطيط فشمل الكثير من أوجه النشاط العام والخاص فظهر التخطيط الاجتماعي الاقليمي ، والمحلي ، والحكومي ، والاداري .

ويذكر ستون Stone بأن أثر التخطيط في تسهيل العمل الاداري يؤدي إلى تقديم التنظيم الاداري الصحيح ووسائل اختيار الموظفين والاجراءات والتدريب والتوجيه والتنسيق .

٧ ــ التنسيــق :

قد تتناول عملية التنظيم توزيع العمل بين وحدات تقوم كل منها بعملية محددة ، لكن هذا التقسيم يظل في حاجة إلى عامل آخر هو ربط تلك العمليات المتفرقة للوصول إلى الهدف المطلوب . وقد لا تظهر الحاجة إلى هذا العامل واضحة حينما يكون لكل عملية استقلالها عن الاخرى ، إلا أن هذه الحاجة لا بد أن تظهر في إحدى مراحل العمل .

والتنسيق هو أحد العناصر الأساسية في التنظيم الاداري ، ويعني به ربط الوحدات التي يشكل منها الجهاز التنظيمي برباط من التعاون لتفادي التكرار والازدواجية وضياع الوقت والجهد . ومن أهم خصائصه الوضوح في تحديد الصلاحيات والمسئوليات والواجبات على جميع المستويات .

والقدرة على التنسيق تكاد تكون أبرز صفات القيادة . فالقائد الذي ينسق العمل بين القائمين على التنفيذ ويحدد لهم بكفاية طريقة أداء كل عملية على حدة ، هو الاداري الناجح الذي يضمن تنفيذ سياسته ووصوله إلى الهدف المنشود من أقرب طريق وأسلمه .

وتبدو أهمية التنسيق في التنظيم وفي إعادة التنظيم حينما يوجد داخل المنظمة متخصصون يتجهون إلى عملهم الفني أو المهني كل في ناحية ، أو في جماعة عمل متفرقة . وبمرور الوقت يزداد هؤلاء الأفراد أو المجموعات خبرة ودراية بتخصصهم لكنهم يتباعدون وتنقطع صلتهم بباقي الاجزاء التي يتشكل منها الجهاز المتكامل التركيب . وقد شبه البعض جهود هؤلاء بخطوط عديدة متوازية لن تلتقي أبداً .

ولما كانت الادارة عملا جماعيا تنتظم فيه أجزاء العمل وجهود العاملين لتأخذ الشكل المتكامل ــ معني ومبني ــ فينبغي توجيه هذه الخطوط المتوازية نحو نقطة واحدة تلتقي عندها جميعا وهو ما يعبر عنه بالاتصال الرأسي المعبر عن الاتجاه للهدف المحدد . ويمكن الوصل بين هذه الخطوط على المستوى الافقي تعبيرا عن الاتصالات والعلاقات الداخلية بين الافراد والوحدات .

٨ــ الاتصـــال :

الاتصال هو تبادل الحقائق والافكار والآراء والانفعالات . وعملية الاتصال تعتبر بمثابة الجهاز العصبي الذي يحرك أي منظمة ويبعث الحياة في أوصالها وبمعنى آخر فالاتصال هو قلب الادارة الذي يتوقف على استمرار قوة نبضه سير العملية الادارية ونشاط أجهزتها .

ويوضع علم الادارة الاتصالات من بين المقومات الاساسية الثلاث وهي :

ا ــ هدف تسعى إلى تحقيقه .
ب ــ أفراد يتفهمون الهدف ويعملون على تحقيقه .
ج ــ اتصالات جيدة ذات فعالية تحركهم في اتجاه الهدف وتبقي على رغبتهم في بلوغه .

وشبكة الاتصال ينبغي أن تتخلل خيوطها الهرم الوظيفي لأي منظمة معروفة للجميع . ومن بين هذه الخيوط ، خيوط السلطة الرسمية التي تحمل الأوامر الهابطة من أعلى والتقارير الصاعدة من المستويات الادنى والاتصالات التي تجري على المستوى الواحد أفقية أو عرضية .

وهناك الاتصالات غير الرسمية التي تنمو إلى جانب الرسمية ويدخل فيها عوامل إجتماعية ونفسية تكون ذات أثر في سرعة الاتصال وحركيته وفعاليته التي قد لا تتحقق على هذا المستوى أوذاك عن طريق أسلوب الاتصالات الرسمية .

وترتبط عملية الاتصالات بعناصر الادارة الاخرى كالقيادة والتنسيق

والتنظيم والسلطات والتفويض فيها . كما تتأثر بالعوامل الاخرى كطبيعة عمل المنظمة وحجمها وأسلوب العمل فيها .

والمهم ، أن يراعي في طرق الاتصال بين مختلف الاجهزة نوع العناصر والتجارب والخبرات الذي يتلاءم مع المنظمة ، وتسخير علوم الادارة الحديثة لرسم الطرق الجديدة للاتصال حتى لا يتوه العمل بين سراديب الروتين .

٩ ــ الرقابـــة :

ويمكن تقسيمها إلى قسمين : خارجية وداخلية .

فالرقابة الخارجية تمارس بواسطة أشخاص أو سلطات خارج نطاق المنظمة ، وقد تمارس عن طريق الشعب ممثلا في نوابه أو عن طريق القضاء أو الهيئات والسلطات الممثلة للسلطة التنفيذية .

أما الرقابة الداخلية : فتلك التي تنبثق من داخل الجهاز الاداري ذاته وتتخلل وحداته وخلاياه ، ذلك أنه من الجوهري قيام نظام للرقابة يتيح للرؤساء والمشرفين الوسائل والوقت لمراقبة أعمال مرؤسيهم ولقياس النتائج التي يسفر عنها العمل بالنظر إلى الأهداف والسياسة العامة المرسومة .

وهنا نشير إلى التفرقة بين معني كل من الرقابة والتفتيش . فالرقابه ، تستهدف تفادي حدوث الخطأ أو الانحراف أو الاضرار بحسن سير العمل قبل حدوث أي منها وذلك بالكشف عن أعراضها في الوقت المناسب وتوجيه القائمين بالعمل إلى طريق السوى . بينما التفتيش ، يقوم على حصر كمية العمل وهل انجز كما يجب وهل طُبقت النظم المقررة واللوائح والتعليمات تطبيقا صحيحا أم لا وهو بهذا يكشف عن الخطأ ولكن لا يمنع حدوثه إلا إذا جاء ذلك عرضا وبطريق غير مباشر .

ومن مميزات الرقابة ، أن تكون وسيلة توجيه وإرشاد وتقويم فتتجه بالجهاز المنفذ في الوقت المناسب الوجهة الصحيحة وعلى الذين يقع عليهم عبءُ القيام بعملية الرقابة أن يكونوا من المتفهمين جيدا لحقيقة وظيفتهم وطبيعة عملهم بعدم الاكثار من الزيارات العادية أو المفاجئة حتى لا يؤدي هذا إلى عكس النتيجة فيتأخر العمل ويتعطل سيره .

١٠ ــ المتابعة والتقويـم :

قد توضع خطة محكمة لعمل معين وتوفر له إمكانات ووسائل الانجاز من عناصر التنظيم والقوى البشرية والتمويل وتكفل له القيادة والاشراف ، وفوق كل أولئك يحدد الهدف تحديدا كاملا . وقد يكفي هذا لحسن سير العمل وتحقيق النتائج المطلوبة إذا سارت الأمور سيرها العادي مع بقاء سائر العوامل الاخرى على ماهي عليه ، ولكن يندر أن يسير العمل كما قدر له دون أن تعتريه هزات أو تعترضه عقبات ، من أجل هذا ابتكر العقل الاداري نظام تتبع العمل في مراحله المختلفة لضمان حسن سيره وحل ما يصادفه من مشاكل وصعوبات وتفادي ما قد يظهر من ازدواج أو تضارب . أما تقويم العمل فيأتي بعد انجازه ومقارنته بالخطة التي وضعت له قبل البدء فيه ، وهو يضيف إلى معلومات المخططين والمنفذين معلومات جديدة تقوم على أساس عملي يقارن بالخطة التي رسمت على هدى من التقدير النظري .

الادارة والتنظيم في المدن والبلديات

الدولة هي الهيئة العامة الاصلية في نطاق إقليمها . وقيامها معناه وجود شخص قانوني منفصل عن أشخاص الافراد المكونين له ، وله اكتساب الحقوق وعليه الالتزام بالواجبات . والحكومة هي الجهة الممثلة لهذا الشخص القانوني .

وتتعدد فروع الحكومة ومصالحها نوعا واتساعا لمختلف الأنشطة التي تزاولها أو التي تبسط اجنحتها عليها .

وقد تنبثق عن الدولة هيئات عامة بقصد معاونتها على تحقيق اهداف الجماعة السياسية في قطاعاتها الاجتماعية والاقتصادية . هذه الهيئات المتفرعة عن الدولة يمكن أن تقاسم الحكومة بعض مظاهر وظيفتها التنفيذية أو الادارية على رقعة الدولة كلها أو في أقليم معين بالذات . وتزاول المصالح أو الهيئات نشاطها وتتحدد العلاقات بينهما وبين الحكومة وفقا للنظام والقانون وما عرف بمبدأ المركزية واللامركزية .

ولعل أبرز صور اللامركزية وأقدمها الاقليمية أو الجغرافية (أمارات ، مقاطعات ، محافظات ، مدن ، وبلديات) .

إدارة المـدن والبلـديـات :

تمثل المناطق الحضرية في مختلف بلاد العالم مراكز التجمع البشري والنشاط الإقتصادي والتفاعل الاجتماعي والحركة الدائبة والتطور العلمي والثقافي والتقني .

وعمل الادارة في المدن والبلديات يتمثل في تنسيق جهود المجموعات البشرية والاتجاه بها إلى تنفيذ الخطط المرسومة لتحقيق الأهداف العامة .

وأهمية الادارة اليوم تبدو في كيفية مواجهة أعباء العمل الكثيف والمتنوع والمتزايد والمتطور في المناطق الحضرية حيث الطبيعة المعقدة لعمل الادارة وسط التقدم التقني الهائل والزيادة المطردة في عدد السكان والخدمات البلدية والمحلية ومطالب الجماهير الملحّة والتطور السريع في حياة المدن ذاتها .

نمـو الخدمـات البلديـة والمحليـة :

إنها صيحة بعيدة بدأت في بعض المدن بانجلترا وأوربا الغربية وامريكا وسرت إلى باقي دول العالم تباعا على مر السنين حتى أصبحت سمة العصر في حركية الادارة في المحليات وتصديها لمسئولياتها المتعددة والمتطورة .

وتواجه الادارة متطلبات المدينة الاساسية في المرافق العامة والخدمات البلدية والخدمات العامة والانشطة المتعددة في الشئون البلدية .

وعن تطور الخدمات وتزايدها وتنوعها في المدن ، يمكن أن نشير إلى خطط التنمية وأعبائها ، والتطور في المناطق الصناعية ، ومقتضيات التخطيط الحضري ، وشئون الصحة الوقائية ، ورقابة التلوث البيئي والجوي ، ومشاكل جمع النفايات وأحدث الوسائل للتخلص منها ، ومقاومة القوارض والحشرات الضارة ، ومعالجة مياه المجاري وتنقيتها للانتفاع بها ، وضبط حركة المرور وتنظيمها اليكترونيا ومراقبة السيارات بواسطة

الراديو والدوائر التليفزيونية ومراقبة حمامات السباحة ، وتطوير وسائل إطفاء الحرائق ، وبرامج صحة الاسنان ، وعيادات رعاية الطفل والحوامل ، ورقابة مراكز التجمع السكاني ، والمناطق الرياضية ، كالملاعب والساحات ، والمطارات ، ومهابط الهليوكوبتر ، وشق الطرق وإضاءة الشوارع ، ثم دور التنظيم الاداري في تسيير عجلة العمل اليومي لمختلف هذه الخدمات والمرافق والتنسيق بينها وإعداد ميزانياتها واستخدام أحدث الأساليب الادارية والتنظيمية في العمل (كمبيوتر . ميكرو فيلم . آلات حاسبة . مراكز معلومات ..الخ) .

التغيرات في الحياة الحضارية :

ولم يزدد عدد وظائف البلدية فقط وانما تغيرت في طبيعتها ، فالعلم الحديث أضاف وطوّر خدمات المجتمعات المحلية وعلى الاخص المجتمعات الحضرية . وإننا نجد الآن علاج مياه المجاري واعادة ضخها بعد تنقيتها ، وأساليب التعرف على أبعاد الجريمة ومحاولة منعها ، علاج الأمراض النفسية التي انتشرت في المجتمعات المدنية ، والتطور الهائل في التقنية واستخداماتها مع تواضع امكانات المدن والبلديات .

وكان من نتيجة ذلك التركيز على التخصص في الخدمات وبروز دور الادارة العلمية وأهمية الأخذ بها لمواجهة هذه الاعباء ، وكذلك وجوب الاستدعاء المسبق بالبحث العلمي والدراسة لعلاج المشاكل القائمة وتوقي ما يمكن أن يحدث مستقبلا .

هذا التغيير الملموس كماً وكيفاً وتنوعاً في طبيعة الوظائف البلدية قد يعزي إلى عدد من العوامل من بينها :

١ ــ الزيادة في عدد السكان بالمناطق الحضرية ، والنقلة من الحياة الريفية إلى حياة الحضر وأثرها على السلوك الاجتماعي والبيئة الاساسية .

٢ ــ حركة الهجرة من المناطق الريفية إلى المدن وعلى الأخص العواصم والمدن الكبرى ، وما تسببه من مشاكل وما تضيفه من أعباء .

٣ ــ تحويل بعض الوحدات المحلية الصغيرة إلى مدن وبلديات . وما يتبع ذلك من تزويدها بمختلف الخدمات والمنشآت والمرافق الحضرية .

٤ ــ تحرك الصناعة نحو الأقاليم والانتقال من الحواضر إلى المناطق الأقل كثافة سكانية ، وهي ظاهرة تحتاج للدراسة .

٥ ــ العلم الحديث ومعطيات التقنية وتسهيل الخدمات للمجتمع ومطالب المجتمعات المحلية والمشاكل التي تواجه المدن عامة والعواصم الكبرى خاصة .

٦ ــ تطور فلسفة إدارة البلديات من رقابة أداء الخدمة إلى التصدي لأداء الخدمة وتنظيم هذا الاداء وانماء الموارد البلدية وتطوير أساليب الادارة والتنظيم وإعداد البحوث لخدمة المجتمع .

٧ ــ مشاكل الطفرة في انجاز خطط التنمية وتنفيذ السياسات الطموح والسباق مع الزمن لتجاوز مراحل التخلف إلى مراحل التطوير والتحديث .

تزايد أهمية الادارة في البلديات :

كانت المحصلة النهائية لتطوير وتنمية وتنوع وظائف البلديات ، بروز دور الادارة بطابعها المتميز في المدن وصعوبة مهمتها في الجمع بين عدد من التخصصات الفنية والخدمية والتنسيق بينها في ايقاع واحد لخدمة المجتمع المحلي والنهوض بأعباء العمل اليومي وحل مشاكل المواطنين وإعداد برامج التدريب للارتفاع بمستوى الاداء والأخذ بالأساليب الحديثة في تنفيذ خطط التنمية والتطوير .

وتجد الادارة أمامها مسائل جديرة بالنظر ، ومشاكل تحتاج إلى حلول منها :

١ ــ مشكلة التنظيم والاجراءات وضرورة تطويرها لمواجهة المتغيرات الجديدة .

٢ ــ اعداد الدراسات لمواجهة متطلبات النقلة الحضارية ومجتمع السلامة والراحة والرفاهية .

٣ ــ تطوير التخطيط الحضري وخطط الاسكان في المدينة مع مراعاة العناصر الأخرى مثل الخدمات الصحية والأمن والسلامة والراحة والعادات والتقاليد والعوامل البيئية والحفاظ على السمات المميزة والتراث ومتطلبات خطط التنمية .

٤ ــ مشاكل العنصر البشري وأهمية التركيز عليه وعلى مشاريع انمائه والارتفاع بمستواه ، وتأمين احتياجات الادارة من التخصصات الفنية والادارية .

٥ ــ مشاكل الادارة والتنظيم وإعادة التنظيم وتطوير الأجهزة القائمة .

٦ ــ رقابة الرأي العام على السياسات العامة لادارة المدينة وعلى القائمين على تنفيذ مشاريعها وأداء خدماتها .

٧ ــ التنسيق بين الأجهزة البلدية وأجهزة المرافق والخدمات الاخرى التي تمارس أنشطتها داخل المدينة .

٨ ــ التزام قواعد التعاون والتكامل بين الاجهزة التخطيطية والاجهزة التنفيذية لتحقيق الاهداف العامة .

رجل الادارة في البلديات :

يمثل الرئيس الاداري في المدن والبلديات حلقة الوصل بين وضع السياسة وتنفيذها في الهياكل التنظيمية للمدن الحديثة . وهو المسئول عن نقل السياسات والخطط وترجمتها إلى برامج ونشاطات تنفيذية واتخاذ القرارات اللازمة لذلك . والاشراف على مختلف أجهزة التنفيذ المنوط بها انجاز المشاريع واداء الخدمات وتطبيق الخطط والسياسات ، ووضعها في متناول أجهزة الرقابة والاشراف ووضع الميزانيات وتقدير النفقات المالية اللازمة وتحديد حجم الجهاز الاداري والفني ، واقتراح الأساليب التي يرى أن يستعين بها للقيام بعمله على الوجه الأمثل .

لماذا رجل واحد ؟ ولماذا جسر واحد ؟:

لماذا نصر على أنه ينبغي أن يكون هناك جسر بين واضعي السياسات والخطط وبين القائمين على الادارة والتنفيذ ؟ ولماذا جسر واحد ؟ ولماذا رجل واحد ؟ .

ليس هناك إجابة على هذا السؤال ، غير التي أجاب بها رجل أمضى عشرين سنة مديراً لاحدى البلديات بالولايات المتحدة الامريكية [1] ، عندما قال أن البلدية ليست كغيرها من المنظمات الحكومية تشرف على مجموعة من القوى العاملة المنوط بها أداء عدة أعمال ، وليست تعني بتنفيذ العديد من البرامج والمشاريع : الصحية والأمنية ، والاشغال العامة وغيرها بل أن دور البلدية يتمثل في تجميع القوى المختلفة وتعاونها والتنسيق بينها ، لهذا كان من الضروري أن يكون لدينا مسئولون اداريون يتفاعلون مع الناس والمنظمات والبرامج في وقت واحد .

إذن ينبغي أن يوجد بين المجالس المحلية والهيئات المسئولة عن السياسات والخطط والجهاز المنفذ جسر تعبره السياسات والخطط والقرارات في مرحلة الاعداد والتقرير إلى مرحلة التنفيذ فالمجالس ينتهي عملها عند إصدار القرار وتترك مهمة التنفيذ لمسئولية شخص واحد له أن يستعين بمن يرى لانجاز أعماله . كما أن الرقابة الشعبية من قبل المجالس يلزم أن تكون من خلال هذا الجسر فتسائل الادارة وتتابعها وتقيّم الانجاز من خلال المقارنة بين ما انجز وما رسم من خطط وبرامج وتوصيات .

وتتجمع لدى هذا الشخص الواحد مختلف الأنشطة الادارية ، ليسيرها وينسق بينها ويوجهها بما أوتي من علم وما حصل من خبرات وما أفاد من ممارسته للعمل .

تتركز مهمة رجل الادارة المسئول في المدن والبلديات في تفجير ينابيع الخبرة والمعرفة وجمع خيوط السلطة وتحريكها بمهارة بين عناصر الادارة وتحسين استخدام قدرات القيادات العاملة معه والافادة من كل جديد في العلوم والتقنية ليسير جهازه بكفاءة واقتدار نحو الهدف المنشود .

نطاق عمل المسئول الاداري :

وتتطور وظيفة المسئول الاداري عن المدينة نحو زيادة الاعباء واضافة واجبات جديدة ، فلم يعد عمله مقصوراً على الخدمات والشئون البلدية التقليدية بل تجاوز الشوارع ومرافقها ونظافتها وانسياب حركة المرور فيها ، إلى مقاومة الحرائق وضبط المجرمين ، وأعمال الشرطة والأمن . ويطرأ التساؤل عن دور المسئول عن المدينة فيما إذا كان عليه أن يشرف على الجديد والقديم من المرافق والخدمات مادام لكل منها مسئول عليه أن يؤدي عمله المتخصص فيه بكفاءة ؟ لماذا يحتاج إلى اشراف المسئول الاداري ؟.

إن من المهام الأساسية لمسئول المدينة أو مدير البلدية دفع الآخرين إلى الانجاز والاجادة والاتقان بالتوجيه والتشجيع وحل المشاكل وتصويب المسيرة . وتستغرق هذه المهمة الكثير من الوقت في الاتصال المباشر بالمسئولين وجها لوجه أو بالكتابة أو المخابرة .

ولقد جُمع واحد وعشرون من مسئولي المدن في الولايات المتحدة الامريكية وطلب إليهم وضع قوائم بما يستغرقه أداء وظائفهم من وقت خلال ال ٢٤ ساعة عن ستة أيام عمل في الاسبوع فكان المتوسط ٥٤ ساعة أسبوعيا أي بمعدل ٩ ساعات يومياً .

وأهم من عدد الساعات التي تستغرقها الاتصالات الهاتفية ، واللقاءات ، والقراءة ، والكتابة ، هناك السؤال عما يقوله ويسمعه في الهاتف أو في اللقاءات وماذا يكتب أو يقرأ في الخطابات والمذكرات ؟ . إن جوهر عمل الاداري يتمثل في قيادة وتوجيه مختلف أعمال المدينة وأنشطتها . ثم في وضع الفواصل بين صلاحياته واختصاصات الاجهزة الاخرى العاملة في نطاق المدينة والتي تتبع سلطات اخرى وأسلوبه في التعامل معها والتنسيق بين نشاط البلدية وأنشطتها .

وإذا أخذنا ذلك مثلا وأردنا تطبيقه على رئيس المدينة أو أمينها أو رئيس البلدية أو المسئول الاداري في مدن الوطن العربي لوجدنا أن هذه الساعات التسع قد ترتفع إلى ما يزيد على الاثنتي عشرة ساعة : فسياسة الباب المفتوح وطبيعة التعامل مع المواطنين ، والزيارات الميدانية ، وضعف بعض التخصصات وحاجتها إلى مزيد من الرقابة والتوجيه ، ومشاكل التعديات على الأراضي ، وعدم الالتزام بالنظم واللوائح ، والمهام الطارئه كسقوط الأمطار والسيول والثلوج ، والخلل الذي يصيب مرفقا من المرافق العامة كالمياه والانارة . كل ذلك يدعو إلى نظرة تقدير وإعجاب لهذه القيادات التي تكرس وقتها وجهدها كله للمصلحة العامة وخدمة المدينة وراحة المواطنين .



1. Frank, Cloud, "Management Through cooperation" **Public Management** Nov. 1942 (Chicago: L.C.M.A., P. 324.

الفصل الثاني

التنظيم الاداري والمحليات

للدكتور محمد عبدالله الحمّاد

تحتل الدراسات المتخصصة في مجال المحليات في الآونة الأخيرة مكانا مرموقا بين أفرع الدراسات الادارية والبيئية ، والحكومية ، والانسانية ، والاجتماعية وغيرها سواء في الجامعات أو في المراكز المتخصصة أو على مستوى الدولة باختلاف الأنظمة السياسية ذلك أن الدراسات المحلية هي الأساس لادارة وتنظيم تلك الخدمات والمرافق الأساسية المتصلة بالمواطن مباشرة وبالتالي فهي القاعدة لدراسات التنظيم على مستوى خدمات الدولة بدءا بالبلديات والمحليات ، وانتهاء بإدارة وتنظيم الخدمات المركزية في قمة الجهاز الاداري الحكومي .

وما أحوج المدن والبلديات لتلك الدراسات التي تعني بالادارة والتنظيم للخدمات الاساسية المتصلة بالمواطن مباشرة .

وإذا كانت البحوث والدراسات في مجال التنظيم والادارة تسعى لتحقيق الأهداف المحدودة بأعلى كفاية ممكنة وذلك بتضافر كافة الامكانات المادية والبشرية أو عناصر الانتاج المختلفة ، فإن القاء الضوء على التنظيم الاداري ومشاكله ـــ خاصة في مجال البلديات والمحليات ، وتطويع الأساليب التنظيمية لحل تلك المشكلات أخذا في الاعتبار الظروف والعوامل البيئية وصولا إلى ما يسمى أيكولوجية الادارة ـــ يبدو ذا أهمية بارزة للتعرف على المشاكل القائمة في تنظيم البلديات والمدن العربية بقصد إيجاد الحلول الناجعة لها .

وجدير بالذكر أن التنظيم بمعناه الواسع هو إطار عام ذو صفة شمولية يمكن تطويعه لما يتلاءم والمواقف والظروف المختلفة ، ومن الحقائق الثابته أيضا أنه لا يوجد تنظيم مثالي يمكن تطبيقه في كافة الظروف والمواقف .

أ ـــ ماهية التنظيم :

قبل أن نستعرض ماهية التنظيم يتعين الاشارة الى « الادارة » كعملية ديناميكية متحركة مستمرة تقوم باستغلال وتوظيف كافة الامكانات المادية والبشرية المتاحة التي يمكن اتاحتها لتحقيق هدف أو أهداف محددة ، وذلك عن طريق مراحل العملية الادارية من تخطيط ، وتنظيم ، قيادة وتنسيق وتوجيه ، رقابة ومتابعة .

ولقد تناول الباحثون وكتّاب الادارة التنظيم كوظيفة ادارية أو مرحلة من مراحل العملية الادارية بالبحث والتمحيص ، وسوف نستعرض فيما يلي بعضاً من هذه التعريفات للوقوف على ماهية التنظيم :

* عرف لويس آلن LUIS ALLEN التنظيم بأنه العمل الذي يؤديه المدير لانشاء هيكل تنظيمي سليم ، ويفوض السلطات ويحدد المسئوليات وينشيء علاقات العمل التي تسهل تحقيق الأهداف .
* عرف كونتز KONNTZ التنظيم بأنه تجميع أوجه النشاط اللازمة لتحقيق الأهداف والخطط واسناد هذه النشاطات الى إدارات تنهض بها وتفويض السلطة والتنسيق بين الجهود .
* عرف وايت WHITE التنظيم بأنه تنسيق الجهود البشرية بغرض تسهيل تحقيق الأهداف العامة المرسومة عن طريق تحديد المسئوليات والاختصاصات ، أو أنه النموذج الرسمي للعلاقات والمقرر بقوانين أو بقرارات ادارية عليا يتم توضيحه بواسطة خرائط أو هياكل تكوّن القواعد المنظمة للعلاقات [١] .

ولو تفحصنا هذه التعريفات لتبين لنا أن القاسم المشترك لابعادها ، هو ذلك الاطار العام الذي تنسق الجهود الجماعية في حدوده لتحقيق الهدف وتوفير البيئة المناسبة التي تعمل فيها القوى البشرية كفريق متكامل .

وعلى ذلك فإن التنظيم طبقاً لتلك المفاهيم يتضمن عدة عناصر يمكن إيجازها فيما يلي :

- النشاطات أو الأعمال المطلوب أداؤها لتحقيق الهدف .
- القوى البشرية المناسبة والمكلفة بأداء تلك الأعمال .
- العلاقات التي يمثلها الهيكل التنظيمي من تسلسل خطوط السلطة والاتصال .

(١) د. زكي محمود هاشم . التنظيم وتبسيط الاجراءات (الحلقة الدراسية حول التنظيم والادارة في الدول العربية الفترة من (١١ /١٢ حتى ١٦ /١٢ /١٩٧٦) . دمشق ، المنظمة العربية للعلوم الادارية ص ٥٤.

ـــ تقسيم العمل والتخصص .
ـــ الاختصاصات التفصيلية لكل تقسيم تنظيمي .
ـــ تفويض السلطة .
ـــ المركزية واللامركزية .
ـــ نطاق الاشراف ، أو مدى التمكن الاشرافي .
ـــ اللجان والتنسيق .
ـــ الادوات أو المعدات أو الوسائل التي يستخدمها الأفراد للقيام بالأنشطة المحددة لهم .

وإذا كانت تلك هي ماهية التنظيم بصيغته العامة فهل يختلف الأمر بالنسبة لماهية التنظيم بالمحليات ؟

الواقع أن النظريات والمباديء واحدة وان اختلف مجال التطبيق ولذا فإنه من الضروري مراعاة المواقف والظروف البيئية وغيرها من الظروف المادية بما يساير الوضع في المحليات .

(١) فائـدة التنظيـم :

تستطيع الادارة باختلاف مستوياتها (إدارة عليا ـــ ادارة وسطى « اشرافية » ـــ ادارة تنفيذية) أن تجني وتحقق فوائد ومزايا عديدة من التنظيم يمكن الاشارة الى أهمها فيما يلي :

(٢) أشكـال التنظيـم :

بالرغم من وجود ثلاثة أشكال رئيسية للتنظيم الاداري ، إلا أنه قد يصعب الأخذ بشكل واحد منها وقد يأخذ التنظيم في المنظمات ـــ سواء أكانت حكومية مركزية أو محلية ـــ أكثر من شكل تنظيمي في ضوء طبيعة وظروف النشاط بها .

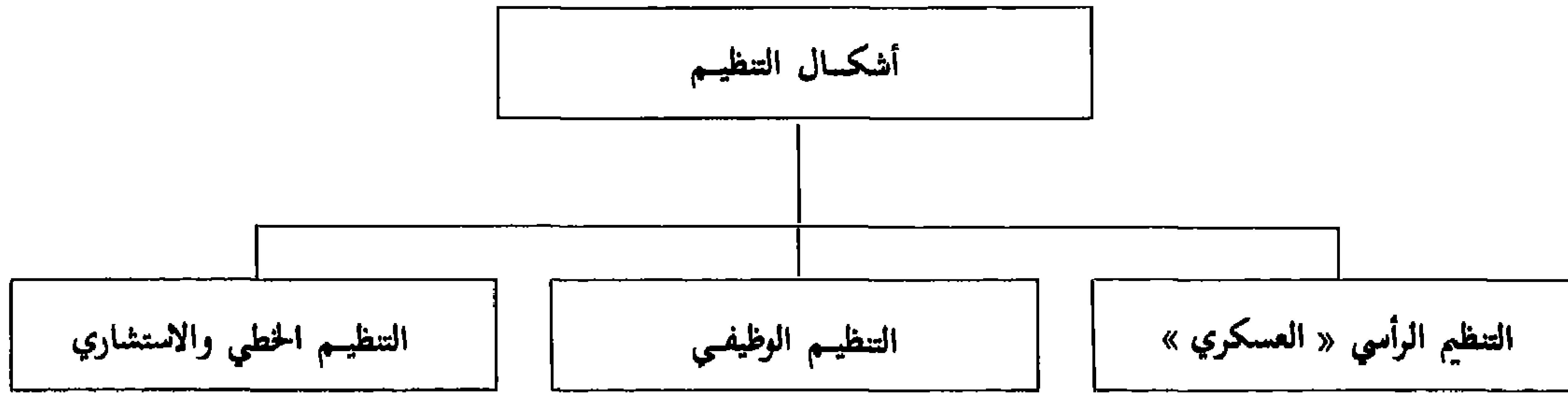
ورغم أن هذا النوع من التنظيم تتخذ فيه عادة القرارات الادارية بسرعة ، إلا أنه لا يصلح لخلق طبقة المديرين فقد يقتل روح الابتكار ويضعف الروح المعنوية وقد لا يستفاد ـــ في هذا النوع من التنظيم ـــ من مزايا تقسيم العمل والتخصص الدقيق .

أ ـــ التنظيـم الرأسـي « العسكـري » :

وفيه تتركز السلطة في يد الرئيس الأعلى وتتدرج السلطة وفق المستويات الاشرافية التالية ويمارس كل مستوى سلطاته بموافقة الرئيس الأعلى .

ب ـــ التنظيـم الوظيفـي :

ويعتمد هذا الشكل على تقسيم الأعباء والمسئوليات وظيفياً ، بحيث يكون هناك مجال للتخصص وتقييم العمل ، وقد اشتق من هذا الشكل التنظيم الوظيفي الشائع استخدامه في مجال الادارة والمعروف عادة بـ « نظرية توزيع الأقسام الوظيفية في الادارة » .



أ ـــ انسياب العمل وسرعة الأداء حيث الأعمال محددة والمراحل التي يمر بها انجاز الأعمال والتقسيمات التنظيمية حتى أدنى مستوى ، وتقدير العمالة اللازمة لتأدية هذه الأعمال .

ب ـــ تحديد اختصاصات التقسيمات التنظيمية وكذا واجبات ومسئوليات كل فرد من الناحية الوظيفية وعلاقة وحدود وظيفته بالوظائف والتقسيمات التنظيمية الأخرى .

جـ ـــ تحقيق الاستغلال الجيد للامكانات المادية والبشرية لبلوغ الهدف سواء أكان تقديم منتج أو تأدية خدمة عامة ، وتحقيق عنصر التنسيق بين تخصصات العاملين .

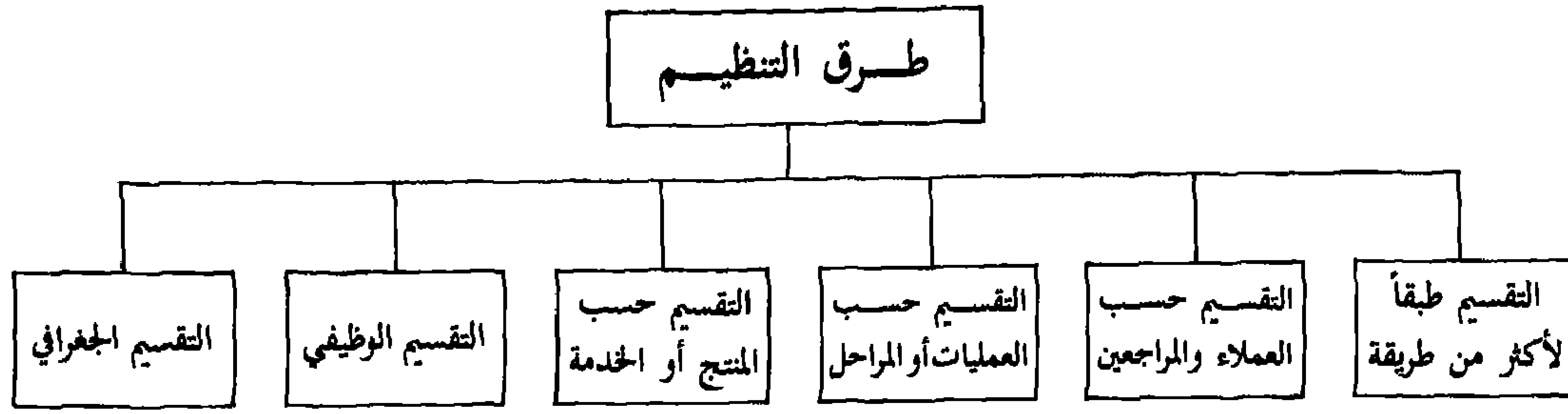
د ـــ تقوية العلاقات الانسانية بين العاملين على مختلف مستوياتهم الرئاسية والتنفيذية .

جـ ـــ التنظيـم الخطـي والاستشاري :

وترجع نشأة هذا التنظيم الى تزايد وكبر حجم المنظمات الحكومية والمحليات ، مما أدى إلى زيادة العبء الواقع على عاتق المديرية والرؤساء ، وقد أدى ذلك إلى الاستعانة بخبرات الاستشاريين الذين تنحصر مهمتهم في تقديم المعونة والاستشارة دون أن يكون لهم حق اصدار القرارات في مجال النشاط الرئيسي للجهة ويعتمد وجودهم على السلطة التنفيذية التي هي الأساس .

(٣) طـرق التنظيـم :

عندما تشرع السلطة العليا في المنظمة باقتراح الهيكل التنظيمي وتقسيمه إلى ادارات وأقسام ووحدات أو لأية تقسيمات تنظيمية أخرى فإنها تتبع في ذلك طريقة أو أكثر من الطرق التالية :



أ ــ التقسيم الوظيفي :

وهو الأكثر شيوعا في التطبيق ، ويتم تقسيم الهيكل التنظيمي إلى تقسيمات تنظيمية حسب الوظائف الرئيسية التي تؤديها المنظمة (مالية / أفراد / مشتريات) ... الخ .

ب ــ التقسيم الجغرافي :

ويتم تقسيم الهيكل التنظيمي إلى تقسيمات تنظيمية يتولى كل تقسيم الأنشطة اللازمة لمنطقة جغرافية معينة قد تكون مدينة أو عدداً من المدن أو القرى ، وتتوفر هذه الطريقة في المدن والبلديات التي تشرف على قوى تابعة لها طبقا للنمط المتبع في كل دولة عضو في المنطقة .

ج ــ التقسيم حسب الخدمة أو المنتج :

ويطبق هذا التقسيم عند توزيع العمل حسب نوع الخدمات المقدمة أو حسب المنتج ويشيع استخدام هذه الطريقة في المصانع والمؤسسات التي تنتج سلعة أو تقدم خدمة .

د ــ التقسيم حسب مراحل العمل أو العمليات الانتاجية :

ويتم استخدام هذا التقسيم عندما يراد توزيع العمل حسب مراحله أو مراحل عمليات الانتاج ويشيع استخدامها في المؤسسات الصناعية حيث يتم تقسيم المنتج إلى مراحل أو عمليات تصنيع متتابعة .

هـ ــ التقسيم حسب العملاء أو المراجعين :

ويشيع استخدامه إذا كان العملاء يشكلون أهمية قصوى للمنظمة فيمكن تقسيم الهيكل طبقاً للعملاء الذين يتعاملون مع المنظمة .

و ــ التقسيم باستخدام أكثر من طريقة من الطرق سالفة الذكر :

ويترك لكل منظمة أو مؤسسة استخدام طريقة أو أكثر من الطرق سالف الاشارة إليه في ضوء ظروفها التنظيمية ، وكثيرا ما يطبق أكثر من طريقة حسب مقتضيات الأحوال بالنسبة للعمل .

(٤) المبادىء العلمية للتنظيم :

لقد ركز علماء الادارة التقليديون من أمثال فريدريك تايلور [1] وهنري فايول [2] على البحث عن مبادىء علمية للتنظيم والادارة وذكروا أنه لكي يوصف تنظيم جهة ما بأنه سليم فإن هناك عدة مبادىء وأسس علمية يجب مراعاتها والتأكيد عليها عند اعداد التنظيم أو إعادة التنظيم ، وهذه المبادئ والأسس يتعين توافرها في أي تنظيم سليم ، وسوف نلق الضوء ــ بايجاز ــ على أهم هذه المبادىء والأسس العلمية التنظيمية ، التي يمكن الاستفادة منها في تنظيم وإدارة المدن والبلديات :

أ ــ التخصص وتقسيم العمل :

ويقضي هذا المبدأ بتفرغ الموظف أو العامل لأداء عمل معين يصل به في النهاية إلى درجة الاتقان ويعتبر متخصصا في عمل واحد أو عدد من الأعمال والواجبات المتشابهة ، وإن كان يعيب هذا المبدأ أنه قد يؤدي بصاحبه إلى الملل والسأم وذلك لتكرار عمل واحد يأخذ الشكل الروتيني أو النمطي ، إلا أن الادارة الحديثة الواعية تضيف كل فترة أعباء جديدة للموظف أو تدخل بعض التطوير على أداء أعباء الوظيفة سواء أكان التطوير في شكل تطوير الاساليب والاجراءات أو ادخال الآلات الحديثة المساعدة .

ب ــ وحدة الهدف :

سبقت الاشارة إلى أن الادارة تسعى لتحقيق الأهداف المخطط لها وذلك بتوظيف الامكانات المادية والبشرية ، ويتعين أن يكون الهدف محددا وواضحا للجميع دون لبس أو تغيير أو تباين في المفهوم فإذا ما تم تحديد الهدف فإنه يمكن تجزئة الهدف إلى أهداف فرعية أو مرحلية ، بحيث يمكن تحقيق الاهداف المرحلية طبقا للخطط المرسومة وصولا في النهاية إلى تحقيق الهدف النهائي للمنظمة .

ج ــ تحديد خطوط السلطة وتسلسلها :

إذا اتُفق على أن البناء التنظيمي يأخذ الشكل الهرمي فإن هناك قاعدة وقمة لذلك الهرم ، وبالتالي وجب تحديد خطوط السلطة وتدرجها من أعلى إلى أسفل بحيث يعرف كل فرد في التنظيم سلطة كل من المشرف والرئيس المباشر والرئيس الأعلى والوحدات والتقسيمات التنظيمية الدنيا والعليا ، هذا وقد جرى العرف الاداري على تقسيم الهيكل التنظيمي أو الاداري إلى ثلاثة مستويات متدرجة للسلطة هي :

ــ الادارة العليا .
ــ الادارة الوسطى .
ــ الادارة التنفيذية .

---

(١) بكتابه **مبادىء الادارة العلمية** الصادر بالانجليزية عام ١٩١١ .
(٢) بكتابه **المبادىء العامة للادارة** الصادر بالفرنسية عام ١٩١٦ .

وكلما تدرجنا بخطوط السلطة إلى أعلى كلما زاد حجمها ، وكلما اتجهنا إلى أسفل كلما قل حجمها .

د ـ وحدة الامر (أو توحد إصدار الاوامر والتعليمات في الجهة الآمرة) :

ويعني ذلك أن التقسيم التنظيمي ، صغر أو كبر ،يشغله مدير أو رئيس أو مشرف واحد ، وبالتالي يتلقى العاملون توجيهاتهم وأوامرهم من فرد واحد معين يقوم بالتنسيق بينهم ولو كان هناك أكثر من رئيس للقسم لتضاربت الأوامر وأدى ذلك إلى الازدواجية والتكرار وربما الفوضى الادارية والتنازع والتنافر بين العاملين .

هـ ـ تحديد الاختصاصات :

بعد تحديد الهدف يتم تحديد الانشطة اللازمة لتحقيق هذا الهدف ومن ثم الاهداف المرحلية ويتم تجميع النشاطات المتشابهة في تقسيم تنظيمي محدد ثم تتم تجزئة تلك النشاطات واسنادها لموظفين أو عاملين وتحدد واجبات ومسؤليات وظائفهم وعلاقة وظائفهم بالوظائف الاخرى ، وغالبا ما تدرج هذه الواجبات والمسئوليات في شكل بطاقة وصف منظمة للوظيفة تحدد أبعادها وواجباتها ومسئولياتها واشتراطات شغلها .

و ـ تناسب السلطة والمسئولية :

ويقصد بالسلطة الصلاحيات الممنوحة لشاغل الوظيفة المتمثلة بإصدار الأوامر والتعليمات ، أما المسئولية فتعني مقابل السلطة والقاعدة التنظيمية تساوي السلطة المخولة مع المسئولية وأنه لا سلطة بدون مسئولية (كلكم راع وكلكم مسئول عن رعيته) .

ز ـ تفويض السلطة :

ويعني ذلك أنه كلما زاد عبأ العمل على الرؤساء كلما كان ذلك أدعى إلى تفويض المرؤسين في جزء من السلطة المخولة لهم تسهيلا لاداء الاعمال ، وفي نفس الوقت يعد نوعا من التدريب والممارسة لواجب من واجبات وظيفة أعلى ، على أن الرئيس إذا فوض جزءا من سلطاته فإن ذلك لا يعني التخلي عن ذلك القدر من المسئولية ، بل يظل هو المسئول عن أعمال تابعيه ، ولا يجوز لمن فوض جزءا من سلطات رئيسه أن يفوض ذلك الجزء إلى مرؤسيه الا بموافقة رئيسه ويحسن أن يكون التفويض لمستوى إداري واحد ويكون كتابة وليس شفويا . والمفروض في تفويض السلطة أن يحقق اللامركزية المتوازنة والمرونة المعقولة في أداء الأعمال خصوصا على المستوى المحلي .

ح ـ نطاق الاشراف أو مدى التمكن :

ويعني ذلك القدر من عدد المرؤسين الذين يمكن لرئيس واحد أن يشرف عليهم ويوجههم وينسق بين أعمالهم ، ويتم تقدير نطاق الاشراف أو التمكن في ضوء معايير كثيرة منها طبيعة نشاط المنظمة وطبيعة العمل الذي يؤديه المرؤسون وقدراتهم ومهاراتهم ، ومستوى قدرات الرئيس ووقته .

ط ـ التنسيق :

ويعني التوفيق بين الجهود المبذولة من التقسيمات التنظيمية المختلفة والعاملين بها لبلوغ هدف المنظمة بحيث لا تحدث ازدواجية أو تكرار أو تضارب في العمل ، ويتم التنسيق بوسائل عديدة منها تكوين اللجان ، الرقابة ، المتابعة والمراجعة الدورية أو المفاجئة .

ي ـ المركزية واللامركزية :

ويقصد بالمركزية تجميع سلطة اتخاذ القرارات في يد فرد واحد أو ادارة واحدة أو مركز رئيسي ، أما اللامركزية فتعني توسيع نطاق سلطة اتخاذ القرارات لتكون في يد أكثر من فرد أو ادارة أو مدينة ولا يتسع المجال لذكر وسرد مزايا وعيوب اللامركزية والمركزية ، ولكن سوف تتم مناقشة ذلك في الباب الثاني وان كان بالنسبة لظروف المدن والبلديات فإنه يمكن القول أنه يتعين تجسيد اللامركزية وصولا لتحقيق أهداف المدن دون اغفال العوامل البيئية الهامة التي قد تهمل في ظل الاسلوب المركزي .

ب ـ وظيفة التنظيم في البلديات

أولا بعض نماذج التنظيم المقارنة للادارة المحلية والحكم المحلي :
قبل أن نتناول وظيفة التنظيم في البلديات فإنه من المناسب أن نعرض لبعض نماذج التنظيم المقارن للادارة المحلية والحكم المحلي في عدد من الدول الأجنبية وعلى سبيل المثال انجلترا ـ الولايات المتحدة الأمريكية ـ اليابان ـ ألمانيا الاتحادية ـ فرنسا وذلك باعتبار أن نماذج الحكم المحلي أو الادارة المحلية في الوطن العربي قد تأثرت بالتنظيم الأوروبي في ادارة وتنظيم المحليات والبلديات على وجه الخصوص ، ويبدو التأثر بالنظام الانجليزي أو الفرنسي واضحا وكذلك التنظيم الايطالي والالماني وإن كان بدرجة أقل .

١ ـ الحكم المحلي في انجلترا

إن من يدرس تاريخ الحكم المحلي في انجلترا يعرف وجود المحليات الانجليزية كادارة منظمة قبل أن تنشأ الاجهزة والمؤسسات المركزية للبلاد [1] وحتى بعد إنشاء هذه الاجهزة والمؤسسات ظلت المحليات تتمتع بالحكم الذاتي وإن كانت الحكومة المركزية تضع الآن الاطار السياسي والقانوني العام للحكم المحلي ، وذلك لضمان وحدة البلاد والتساوي في الخدمات المحلية في كل أنحائها ، والجدير بالذكر هنا أن الحكومة المركزية لم تكن تسعى فقط إلى ضمان الوحدة بل أيضا إلى نشر وتحقيق الأفكار الديمقراطية التي نادى بها بعض السياسيين والمفكرين الانجليز والتي ضغطت على الحكومة المركزية مطالبه بتوسيع اشتراك الشعب في الحكم .

(١) فوزي عبدالله العكش : « الحكم المحلي والادارة المحلية ، الأسس والتطبيقات » . العين ، الامارات العربية المتحدة . الطبعة الأولى (١٩٨٣) ص ١٩٣ .

نتيجة لما ذكرناه هنا أصدر في عام ١٨٣٥ قانون البلديات الذي أدى إلى توسيع الانتخابات لدافعي الضرائب وإلى ادخال مراقبة ادارة مالية البلديات وإلى فصل العدالة عن ادارة الشئون المالية . وفي السنوات التي تلت أدخلت تعديلات وتحسينات مختلفة إلى نظام الحكم المحلي ، إلا أن أهم مميزات هذا النظام بقيت كما كانت ، ويقال : إن القصد من التحسينات والتعديلات لم يكن الا رغبة في الاحتفاظ بهذه المميزات التي نلخصها في النقاط التالية :

أهم مميزات الحكم المحلي في انجلترا [1] :

— يعتبر المجلس المحلي الهيئة العليا في نظام الحكم المحلي البريطاني وينتخب أعضاء هذا المجلس بالاقتراع العام المباشر وعن طريق هذا الانتخاب وحضور المواطنين لجلسات المجلس المحلي والاطلاع على أعماله تتحقق الرقابة السياسية المحلية على المجلس .

— تعتبر العلاقة بين المواطنين والمنتخبين للمجالس المحلية أوثق بكثير من العلاقات بين المواطنين والمنتخبين للبرلمان ، حيث لا يرى المواطنون منتخبيهم إلا في الاجتماعات السياسية العامة حيث يتسابق أعضاء البرلمان ، إلى كسب أصوات المنتخبين .

— لكي يتمكن من القيام بأعماله خير قيام يشكل المجلس المحلي لجانا تتفرغ لأعمال معينة تدرسها بدقة وعناية ثم تعرض الموضوعات التي درستها على المجلس المحلي مجتمعا .
وفي الغالب يعتمد المجلس على مقترحات هذه اللجان وذلك لأنها تحيط بالموضوع أكثر من الأعضاء الآخرين لهذا السبب يرى بعض النقاد أن في تشكيل اللجان اضعافا للديمقراطية المحلية التي يجب أن تتحقق في المجلس عن طريق مشاركة كل الأعضاء في أي مسألة تعرض .

— المحليات عبارة عن شخصيات قانونية تتمتع بكيان ذاتي وهي ليست مجرد فروع للأجهزة المركزية ولاتخضع للرقابة المستمرة والتدخل الدائم من قبل الحكومة المركزية ، لهذا السبب لا تعتبر الحكومة المركزية مسئولة أمام السلطة التشريعية عن أعمال المحليات .

— المحليات ليست صاحبة سيادة بل هي صاحبة اختصاص معين ومحدود ولا يسمح لها أن تتصدى لأي اختصاص أو أن تمارس أية سلطة لم يرسمها القانون لها ، ولضمان هذا يطبق على نشاطاتها نظرية تجاوز السلطة .
وإذا ظهر هناك نزاع في السلطة بين المحليات والحكومة المركزية أو بين المحليات وأي مواطن تقوم هذه النظرية بالفصل وإعطاء كل ذي حق حقه .

— تمتاز العلاقات في الادارة المحلية بمايلي :
أ — العلاقة بين أعضاء المجلس والموظفين أقوى من العلاقة بين الموظفين المركزيين وأعضاء البرلمان .

ب — العلاقة بين الموظفين وبعضهم البعض أقوى من العلاقة بين موظفي الهيئات المركزية .

ج — العلاقة بين المواطنين والموظفين أقوى من العلاقة بين المواطنين والموظفين في الهيئات المركزية .

يرجع القرب النسبي المذكور إلى الحجم وطبيعة العمل بالمحليات مما يجعلها أقرب تشكيلات حكومية إلى المواطنين .

— يغلب التنفيذ والاداء على أعمال المحليات ولكن هذا لا يحدث خللا في حكمها الذاتي فهي تصدر اللوائح التي تضع القواعد التنظيمية للقوانين ، كما أنها تقوم ببعض أعمال لها صبغة قضائية محدودة .

— تتبع العلاقات بين المحليات إما طابعا سياسيا يتبع التسلسل التنظيمي أو الهيكلي ومثال ذلك ما بين المقاطعات ومراكزها ، وإما طابعا أفقيا ومثال ذلك العلاقة التي توجد بين الوحدات المحلية ذات المستوى المتماثل .

وفيما يختص بالعلاقة بين المحليات ذات المستوى الواحد فإنها تأخذ شكل الروابط ASSOCIATIONS والهيئات واللجان المشتركة JOINT COMMITTEES والهدف هنا هو العمل على انجاز مصالح مشتركة وعلى سبيل المثال : اذا كانت هناك خدمات واهتمامات مشتركة تهم أكثر من محلية واحدة فان هذه المحليات غالبا ما توحد وتنسق الاموال والجهود وتقوم بالأعمال وصفوفها موحدة ، كما توحد بعض المحليات صفوفها في رابطة وذلك للضغط على الحكومة المركزية ووصولا إلى هدف معين .

— للمحليات حق فرض الضريبة المحلية المعروفة باسم RATES ولكن دخلها من هذه الضريبة لا يكفي لتغطية نفقاتها على الخدمات العامة والمشاريع المحلية ، لهذا فهي تتقاضى من الحكومة المركزية اعانات مالية وتنقسم هذه الاعانات الى اعانات كلية أو اجمالية BLOCK GRANTS لا يحدد مجالات انفاقها واعانات مخصصة GRANTS IN AID تنفق فقط في مجالات معينة ولا تعطى هذه الاعانات إلا إذا توافرت شروط الكفاءة في المحليات. المطالبة لها [2] .

العلاقة بين الحكومة المركزية والمحليات [3] :

رغم كل القوانين والتشريعات التي تنظم العلاقة بين الحكومة المركزية والحكومات المحلية تظهر بين حين وآخر خلافات متصلة بتحديد السلطة ، وفي الآونة الأخيرة ، كما يقول بعض النقاد ، ازداد تدخل

---

(١) موسوعة الحكم المحلي . « نظم الحكم المحلي المقارنة » ، المنظمة العربية للعلوم الادارية — الجزء الثاني — ص ٢٦٤ — ٢٩٩ .

(٢) موسوعة الحكم المحلي — الجزء الثاني — مرجع سابق — ص ٣١٢-٣٣١ (٣) نفس المرجع — ص ٣٣٦ — ٣٥٧

الحكومة المركزية في الشئون المحلية وهذا التطور جاء نتيجة لازدياد الاعانات المالية التي تحصل عليها المحليات من الحكومة المركزية بحيث أنها فاقت ما تحصل عليها المحليات من ضرائبها الخاصة .

بينما كانت نسبة الاعانات في عام ١٨٩٠ تكوّن فقط ٢٥ ٪ من موارد المحليات ارتفعت هذه النسبة في عام ١٩٣٨ الى ٤٤٪ وفي عام ١٩٥٠إلى ٥٢٪ وفي عام ١٩٧٥ ــ ١٩٧٦ الى ٦٦,٥٪ وقد جاء هذا التطور المذكور نتيجة للتطورات الاجتماعية التي بدأت بعد الحرب العالمية الثانية والتي أدت إلى ما يسمى بدولة الرفاهية WELFARE STATE اتسعت الخدمات العامة بصورة كبيرة وبسرعة مذهلة وهذا أدى إلى الزيادة المستمرة فيما تنفقه الحكومات المحلية في هذا المجال . ففي عام ١٩٥٠ كان ما تنفقه الحكومات المحلية يساوي ٩,٣٪ من إجمالي الناتج القومي ، كما كانت هذه الحكومات تشغل ٦,٢٪ من مجموع السكان العاملين في البلاد كلها . وفي عام ١٩٧٤ كانت النسبة ١٧٪ من اجمالي الناتج القومي و ١٠,٩٪ من العاملين ولم يصحب هذه الزيادة زيادة مماثلة في دخل الحكومات المحلية من ضرائبها الخاصة مما أدى إلى زيادة الاعتماد على الاعانات المركزية والتدخل المركزي التابع لها [1] .

نتيجة لتقليل اعتماد المحليات على الاعانات المركزية وللتخلص من التدخل المركزي في شئون المحليات أصبح ضرورياً أن يقام باصلاح اقليمي وخلق وحدات محلية لها قوة اقتصادية تمكنها من الاستغناء عن جزء كبير من الاعانات المركزية مما أدى إلى إصدار قانون الحكم المحلي في عام ١٩٧٢ بالغاء كثير من الوحدات الحكومية المحلية الصغيرة العاجزة عن أداء واجباتها . جمعت هذه الوحدات في مقاطعات وبلديات كبيرة لها أهداف شاملة في انجلترا ولذا كانت نتيجة الاصلاح الاقليمي فيها الغاء ١٤٥٠ هيئة محلية والابقاء على ٤٥٠ وحدة محلية فقط .

تم الاصلاح الاقليمي في عام ١٩٧٢ ولكن اعتماد الحكومات المحلية على إعانات الحكومة المركزية لم ينقص بل زاد بحيث ارتفع من ٥٢٪ في عام ١٩٥٠ إلى ٦٦,٥٪ في عام ١٩٧٥ /١٩٧٦ كما ذكرنا سابقاً وهذا دعا تقرير لجنة (لايفليد) عن مالية الحكومات المحلية الصادر في مايو عام ١٩٧٦ إلى القول أن الديمقراطية المحلية لا يمكن أن تصبح حقيقة إلا إذا جمعت الهيئات المحلية القسط الأكبر من دخلها من منتخبيها ، لأنه من البديهي أن يزداد اهتمام الناس بالحكومة المحلية إذا كان أي قرار تتخذه له أثر على الضرائب التي يدفعونها [2] .

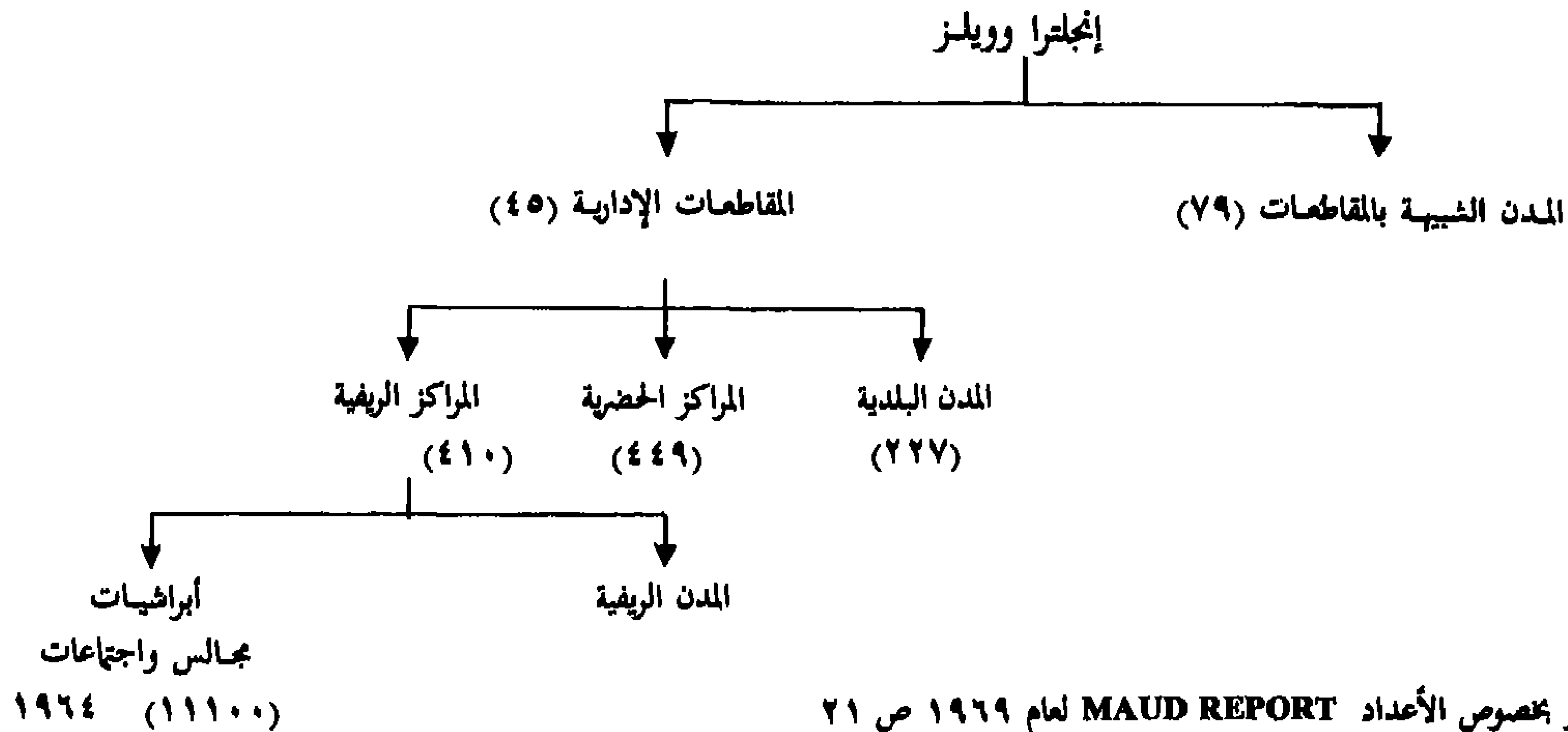
ويتضح لنا من دراستنا البسيطة لنظام الحكم المحلي في انجلترا أن العلاقة بين المحليات والحكومة المركزية لا يمكن تحديدها بشكل فاصل بالقانون والتشريعات، وأن هذه العلاقة تتحول إلى تهديد للنظام اللامركزي إذا زاد اعتماد المحليات على أي اعانة مركزية لهذا فإن مستقبل اللامركزية يعتمد أولاً وقبل كل شيء على تقوية ماليتها وهذا يبدو في انجلترا في الوقت الحاضر مستحيلاً أو شبه مستحيل وذلك بسبب الأزمة الاقتصادية التي تمر بها البلاد والتي لا يمكن كبح جماحها إلا بواسطة الحكومة المركزية .

(خلاصة القول : في وقت الأزمات تزداد المركزية) .

شكل (١)

خريطة

للهيكل التنظيمي العام للمحليات الانجليزية (ما عدا لندن) وأعدادها قبل قانون الحكم المحلي لعام ١٩٧٢

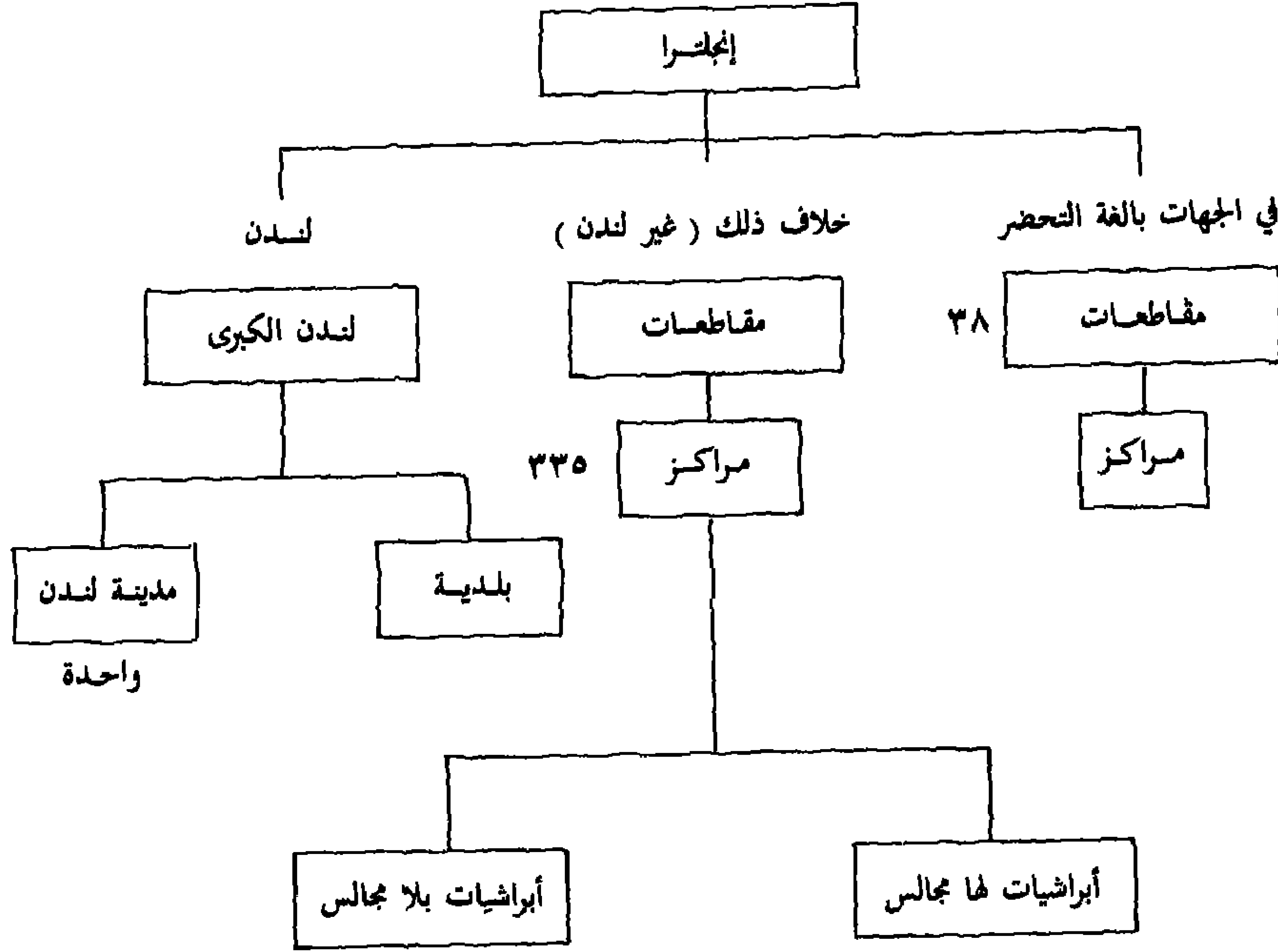


المصدر بخصوص الأعداد MAUD REPORT لعام ١٩٦٩ ص ٢١

1. Jackman, Richard, Issues on Financial Allocation, in **Issues in Urban Society**, ed. Davies, Ross and Hall, Peter Penguin Books, England 1928, p. 268.
2. Graven, Edward, Issues on Presentation, in **Issues in Urbann Society**. p. 242-243.

شكــل (٢)

خريطـة تنظيميـة
للوحـدات المحليـة في إنجلترا (شاملة لندن وفقاً لقانونها عام ١٩٦٣) وأعـدادهـا
طبقاً لقانـون الحكـم المحلي لعـام ١٩٧٢



٢ ــ الحكـم المحلي في أمريكـا

وُجِـد الحكم المحلي في الولايات المتحدة الأمريكية قبل تأسيس الاتحاد الفدرالي الأمريكي ، فالمستوطنون الأوائل سكنوا في أماكن مختلفة ومتباعدة وسموها مدناً صغيرة أو مستعمرات وكل مدينة كانت تضم منطقة سكنية وأراضي زراعية ورعوية .

كان السكان يدبرون شئونهم بأنفسهم وبما أن عددهم كان قليلاً كانوا يتبعون نظام الديمقراطية المباشرة وكانت قرارات السكان تنفذ بواسطة مجلس مكون من عدد يتراوح بين ثلاثة وعشرة أعضاء ينتخبون في الاجتماع السنوي العام .

وبمرور الوقت زاد عدد السكان بتلك المدن الصغيرة (المستعمرات) وصعب اتباع الديمقراطية المباشرة فكانت النتيجة ظهور الديمقراطية النيابية ، أو الشبه نيابية . وتبع هذا التطور ظهور أربعة نماذج من الحكم المحلي أو الادارة البلدية وهي :

أ ــ المجلس والعمدة الضعيف : كان هذا النظام منتشراً قبل الثورة الأهلية حيث أن الرئيس لا يدير المجلس بل يرأسه وليس له حق الاعتراض على قرارات المجلس أو حق تعيين كبار الموظفين الاداريين .

ب ــ المجلس والعمدة القوي : للعمدة حق الاعتراض على قرارات المجلس كما أنه يعين الموظفين وينهي خدماتهم عدا قليل من الذين ينتخبون من السكان مباشرة .

جـ ــ اللجنـة : ينتخب السكان عدداً قليلاً من الأعضاء (بمتوسط خمسة أعضاء) ويقوم هؤلاء المنتخبون بادارة المدينة بحيث يتولى كل منهم قيادة قسم معين . ينتخب المجلس رئيسه الذي يمثل المجلس في الاحتفالات والمناسبات الرسمية ولا يتمتع هذا الرئيس بسلطة تفوق سلطات بقية الأعضاء .

د ــ المجلس ومدير المدينة : يمتاز هذا النظام الذي ظهر في أوائل القرن العشرين بانتخاب مجلس صغير الحجم بطريقة مباشرة وينتخب هذا المجلس العمدة الذي يمثل المجلس في المناسبات الرسمية ، إلى جانب هذا يختار المجلس مدير المدينة الذي يشرف على الأعمال التنفيذية وفي بعض المدن تجمع رئاسة المجلس وقيادة الجهاز الاداري في شخص واحد وذلك لتفادي تضارب الاختصاصات بين العمدة ومدير المدينة [١] .

(١) موسوعة الحكم المحلي ــ الجزء الثاني ــ مرجع سابق ــ ص . ١١١ــ١٢٩ .

مميزات وأنواع وحدات الحكم المحلي :

للوحدات المحلية شخصية اعتبارية وتنتخب هيئاتها بواسطة الأهالي ولها قدر من الاستقلال الذاتي عن الولاية التي توجد فيها .
تنقسم وحدات الحكم المحلي الموجودة في الولايات المتحدة حالياً إلى ما يلي :

أ ـ المقاطعة :

هي وحدة ريفية في الولاية ولكن خدماتها تمتد أحياناً إلى سكان الحضر في ضواحي المدن ويأتي انشاء المقاطعة إما عن طريق الدستور ، وإما بمقتضى القانون ، وإما باجراءات تستند الى القانون .

ب ـ المركز :

« هو الوحدة المحلية الرئيسية خارج المدن وهي تضم في الغالب مناطق ريفية وحضرية أيضاً » .

جـ ـ البلدية :

هي وحدة جغرافية وإدارية قد تكون هذه الوحدة مدينة كبيرة أو متوسطة أو صغيرة وتصبح للمدينة بلدية بعد أن يصل عدد سكانها حداً معيناً وبعد أن يوافق القانون على ذلك .

تختلف الولايات في طريقة انشائها للبلدية إلا أن الهدف الرئيسي الذي تسعى اليه الولايات في انشائها للبلدية هو رغبتها في زيادة حرية الحكومة المحلية في اطار ما يفرضه الدستور والقانون .

د ـ القرى :

هي وحدة جغرافية وإدارية ريفية تقدم الخدمات الى أهالي الريف وإلى سكان الحضر الذين يعيشون خارج نطاق البلديات .

هـ ـ المناطق الخاصة :

هي وحدات تنشأ بمقتضى القانون وتتفرغ للقيام بخدمة واحدة أو أكثر مثل التعليم ومياه الشرب . وسبب إنشاء هذه الوحدات هو عدم مناسبة الوحدات الموجودة لأداء بعض الخدمات . وعلى سبيل المثال تنشأ في ضواحي المدن مناطق إطفاء الحرائق وذلك لعدم التزام المدينة والقرى المجاورة للامداد بمثل هذه الخدمة وبما أن إنشاء المناطق الخاصة يؤدي إلى فرض الضرائب فإنه لا يتم إلا بعد أخذ أصوات السكان المحليين [1] .

فوائد وعيوب نظام الوحدات المحلية :

يتضح لنا مما سبق أن الوحدات المحلية في الولايات المتحدة متعددة ومن الجائز أن يؤدي هذا التعدد الى توسيع فرص ممارسة الديمقراطية إلا أنه في نفس الوقت يخل بالفعالية الادارية ، فقد يصعب على الأهالي فهمه كما أنه يعوق عمليات التخطيط والتنسيق ويرفع تكلفة الخدمات ويؤدي إلى زيادة الاعباء الادارية .

وعلى الرغم من أن الولايات المتحدة لم تقم بإصلاح إقليمي يهدف إلى جمع الوحدات المحلية الصغيرة في وحدات كبيرة إلا أنه يلاحظ أن عدد القرى في انخفاض مستمر ولكن هذه القضية تسير ببطء وذلك لارتباط الغاء القرى بتعديل دستوري في بعض الولايات ولتمسك سكان كثير من القرى بكيانهم المحلي ولوجود موظفين محليين يعارضون فكرة الالغاء [2] .

مشاكل التمويل المحلي :

تستمد الهيئات المحلية صلاحية فرض الضرائب من دساتير وقوانين الولايات وتحدد القيود الآتية فرض الضرائب :

ـ تفرض الضرائب فقط لتحقيق نفع عام .
ـ يوجد وعاء ضريبي كامل في نطاق الوحدة المحلية .
ـ تفرض الحكومة الفدرالية فقط الضرائب والرسوم على الصادرات والواردات .
ـ ممتلكات وموجودات الحكومة الفدرالية وحكومات الولايات معفاة من الضرائب والرسوم المحلية .

أهم الضرائب المحلية هي ضريبة الملكية PropertyTax وضرائب الدخل المحلية Local Income Taxes .

إلى جانب الضرائب تحصل الحكومات المحلية على موارد مالية ذاتية أخرى مثل الرسوم والأثمان والغرامات وعائد استثمارات أموالها ولكن الدخل من هذه الضرائب والموارد المالية الذاتية ليس بكافٍ لتمويل خدمات المحليات المتزايدة ، لهذا تضطر الحكومات المحلية الى أخذ قروض متزايدة باستمرار . فبينما كان حجم المديونية ١٦ مليون دولار في عام ١٩٤٠ ارتفع الى ١٠١ مليون دولار في عام ١٩٧٢ ، كما ارتفع حجم القروض الطويلة الأجل في نفس العام إلى ٢٢,٩٠٠ مليون دولار . ولا تستطيع الهيئات المحلية خفض أو على الأقل الحد من اعتمادها على القروض ورفع دخلها من الضرائب وذلك لعدم تمتعها « بالمرونة الكافية التي تسمح بنمو حصيلتها بنفس معدل نمو الخدمات » .

ولأسباب سياسية يكاد ادخال المرونة في وضع الضرائب مستحيلاً ، فزيادة الضرائب لا تتمتع بالشعبية مما جعل كثيراً من السياسيين يبنون مستقبلهم على المطالبة بخفض الضرائب .

وبسبب الأزمة المالية التي تعاني منها الهيئات المحلية مع استحالة القيام بإصلاح ضريبي يمكن الهيئات المذكورة من اعالة نفسها فقد تخلف مستوى الخدمات [3] .

---

(١) الدكتور فوزي عبدالله العكش ـ مرجع سابق ـ ص . ١٧٦-١٨٤ .
(٢) موسوعة الحكم المحلي ـ الجزء الثاني ـ مرجع سابق ـ ص .١٣١ـ١٣٦ .
(٣) موسوعة الحكم المحلي ـ الجزء الثاني ـ مرجع سابق ـ ص . ١٦٥ـ١٩٢.

الهيئات المحلية وعلاقاتها بالحكومة الفدرالية وحكومات الولايات :

١ ـ العلاقات مع الحكومة الفدرالية :

الهيئات المحلية شخصية اعتبارية تتمتع بقدر من الاستقلال الذاتي غير الكامل وهي تمارس ما يخول لها من صلاحيات في اطار السياسة العامة وتقوم الحكومة المركزية بمراقبة أعمال المحليات إلى حد ما .

ومن الناحية النظرية يجب أن تمارس الحكومة الفدرالية رقابتها على المحليات بواسطة الولايات ، إلا أن المساعدات الفنية والمالية التي تقدمها الحكومة الفدرالية للهيئات المحلية أدت إلى قيام علاقات مباشرة بين الحكومة الفدرالية وهذه الهيئات ، فمن أهم مميزات هذه العلاقات هو إشراف الحكومة الفدرالية على تنفيذ المشاريع المعانة وماليتها وذلك للتأكد من أن الهيئات المحلية التزمت كما اتفق عليه .

٢ ـ العلاقات مع الولايات :

تستمد حكومة الولايات المحلية سلطاتها من دستور الولاية وقوانينها التي بدورها تكون قائمة على ما نصه الدستور الفدرالي .

من الناحية النظرية يجب أن تتصف العلاقات بين الهيئات المحلية وحكومة الولاية بالمشاركة والمساندة إلا أنه في الحقيقة تغلب هنا الرقابة (رقابة تشريعية ورقابة قضائية ورقابة ادارية) التي تزايدت نتيجة لتزايد اعتماد الهيئات المحلية على إعانات الولايات والحكومة الفدرالية [١] .

رغم تزايد الرقابة المركزية على الهيئات المحلية إلا أن قدر هذه الرقابة في الولايات المتحدة لا يزال دون ما هو مطبق في الدول الأخرى الكثيرة .

٣ ـ الحكم المحلي في اليابان

تم ادخال نظام الحكم المحلي الحديث في اليابان في أواخر القرن التاسع عشر وعلى وجه التحديد في عام ١٨٨٨ م ومن الطبيعي أن يتأثر هذا النظام بالأنظمة المحلية التي تطورت إبان الثورة الصناعية في أوروبا . وقلد هذا النظام الحكم المحلي الألماني (البروسي) الذي كان ينمو نحو المركزية الشديدة والذي كان لا يعطي المحليات (الهيئات المحلية) إلا سلطات محدودة ، وبعد الحرب العالمية الثانية أدخل على هذا النظام اصلاحات كبيرة متأثرة ـ الى حد كبير ـ بنظام الحكم المحلي في الولايات المتحدة وكانت النتيجة إصدار قانون عام ١٩٤٧ م بنظام الحكم المحلي الذي ضمن مشاركة المواطنين في الحكم المحلي عن طريق انتخاب أعضاء المجلس المحلي والرؤساء التنفيذيين وعزلهم أيضاً [٢] .

ويتألف نظام الحكم المحلي في اليابان من مستويين ، وهما نظام الحكم في المقاطعات حيث يوجد في اليابان ٤٦ مقاطعة والمحليات (البلديات) حيث يوجد في اليابان ٣٣٠٠ بلدية ، وهذه البلديات مصنفة الى مدن كبيرة تضم ما يزيد عن ٥٠٠٠٠ نسمة ، ومدن متوسطة ، وقرى . ويتم تصنيف البلديات المذكورة حسب كثافة السكان والأنشطة الصناعية والتجارية [٣] .

تعتبر مقاطعة طوكيو (عاصمة اليابان) ذات طابع خاص ومن كبريات مدن العالم وتحتوي على ٢٣ دائرة (بلدية فرعية) .. وسوف نناقش بإيجاز النظام الياباني بالنسبة للمقاطعات ، ثم بالنسبة للبلديات (المحليات) ثم نتعرض للرقابة المركزية :

أولاً : المقاطعات :

تنقسم المقاطعات اليابانية إلى ثلاث فئات ، ويتم التصنيف حسب كثافة السكان والأهمية بالنسبة للنواحي الاقتصادية والاجتماعية والحضارية ومع ذلك فإن لها جميعاً نفس البنية التنظيمية وتقوم بوظائف متشابهة .

وللمقاطعة مجلس يتم انتخاب أعضائه لمدة أربع سنوات ، وينتخب المجلس من بين أعضائه (رئيسه ونائب رئيسه) والى جانب هذا للمقاطعة حاكم يعتبر في نفس الوقت ممثل الحكومة المركزية في مقاطعته ، كما أنه رئيس الجهاز المحلي المشرف على الهيئات المحلية في مقاطعته ومسئول عن تأدية بعض الوظائف الأخرى المكملة كجزء لا يتجزأ من السلطة التنفيذية المركزية المتمثلة في مجلس الوزراء ويخضع الحاكم لاشراف ورقابة وزير الشئون المحلية .

وحكومة المقاطعة كسلطة لا مركزية ، رغم أنها منتخبة من السكان المحليين فهي تتصرف ـ في نفس الوقت ـ كهيئة ممثلة للحكومة المركزية ومن هذا الدور المزدوج تقوم حكومة المقاطعة بمهامها فهي توجه وتشرف وتنسق وتراقب أنشطة البلديات ، كما توفر حكومة المقاطعة للسكان بعض الخدمات المشتركة مثل التعليم العالي ومعاهد التعليم الخاص للمعوقين من الصم والبكم والمتخلفين عقلياً ، كما تتولى انشاء وصيانة الطرق ، وتقوم بالأعمال المتنوعة المتعلقة بالصحة العامة ، والزراعة والتشجير والأشغال العامة والاسكان وتنظيم الخدمات التجارية والصناعية .

---

(١) موسوعة الحكم المحلي ـ الجزء الثاني ـ مرجع سابق ـ ص ١٩٩ـ٢٠٨ .

2. Humes Sameul & Martin, Eileen, **The Structure of Local Government**, IULA, The Hague - 1969, p. 450.

3, Ibid, p. 450.

ويوجد مجلس منتخب لحكومة المقاطعة ، ولكي يقوم هذا المجلس بواجباته خير قيام يكوّن من أعضائه لجاناً تختص كل لجنة بدراسة مشكلة أو مشاكل معينة لتقدم توصياتها بعد أن تدرسها بعناية لتتم مناقشتها في مجلس المقاطعة ، أما ايرادات المقاطعة فإنها تأتي من ضرائبها الخاصة ومن اعانات الحكومة المركزية التي تمارس بدورها مهمة المراقبة على المهام الموكلة للمقاطعة وخصوصاً بالنسبة للشئون المالية . والحاكم رغم أنه رئيس مجلس المقاطعة ومسئول مباشرة عن المجلس في تنفيذ ومتابعة قراراته فإنه يخضع لاشراف الحكومة المركزية فيما يتعلق بتلك المسئوليات التي يقوم بها كممثل لها ، وعليه أن ينهض بهذا الدور المزدوج لعمله وأن يقوم به على خير وجه ومتى فشل في أدائه بالصورة اللائقة فإنه يمكن مساءلته عن هذا التقصير ، ويكون عرضة للعزل [1] .

ثانياً : البلديات [2] :

سبقت الاشارة إلى أنه يوجد في اليابان طبقاً لقانون ١٩٤٧ م ثلاثة آلاف وثلاثمائة بلدية أو حكومة محلية وأن هذه البلديات مصنفة إلى ثلاث فئات ، وعلى هذا فتتألف اليابان من ٥٦٠ مدينة كبيرة ، و ١٩٩٢ مدينة متوسطة الحجم ، و ٧٧٨ قرية ، وتعتبر هذه وحدات ذات أغراض متعددة وجميعها نفس الهيكل التنظيمي وتؤدي وظائف متشابهة ، إلا أن المدن الكبرى تقوم بمهمتي رعاية الشباب وخدمات رعاية الأطفال الخاصة بها (بدل حكومة المقاطعة) وهذه السلطة لا تخول لبلديات المدن المتوسطة الحجم والقرى .

وللبلدية مجلس ورئيس يتم انتخابهما عن طريق السكان المحليين مباشرة ولمدة أربع سنوات ، والمجلس المحلي هو الذي يضع السياسة المحلية ، ويقوم رئيس البلدية وجهازها بتنفيذ هذه المهام وتتدرج المجالس البلدية في الحجم من ١٢٠ عضواً كحد أعلى في طوكيو (مقاطعة وعاصمة في نفس الوقت) إلى ١٢ عضواً في القرى التي لا يزيد سكانها عن ٢٠٠٠ نسمة ، وينتخب المجلس البلدي الرئيس ونائب الرئيس من بين أعضائه ويعقد المجلس اجتماعاته في العادة أربع مرات في السنة ويمكن أن يدعو الرئيس إلى عقد جلسات استثنائية غير عادية إذا دعت الحاجة إلى ذلك .

ويتم اتخاذ القرارات في المجلس عن طريق التصويت ، وإذا تساوت الأصوات يرجح الجانب الذي منه رئيس المجلس. ولكي يتمكن المواطنون المهتمون بمشاكل المدينة أو القرية من معرفة ما يدور في البلدية والتفاعل مع قرارات المجلس ، تكون جلسات المجلس علنية ومفتوحة للجميع إلا في الحالات النادرة ، حين يرى المجلس ضرورة أن تكون الجلسة مغلقة ، وبصفة عامة تأتي قرارات المجلس على شكل إصدار أو تعديل أو الغاء القوانين واللوائح الخاصة بالبلدية واقرار الميزانية السنوية والايرادات والمصروفات التقديرية وتحديد الأمور المتعلقة بجباية الضرائب المحلية ، وتشمل وظائف واختصاصات المجلس الأمور التالية بشكل خاص :

- خدمات اطفاء الحرائق .
- انشاء وتحسين وصيانة الطرق المحلية .
- حماية وتنظيم الأنهار الصغيرة .
- مهام التعليم قبل المرحلة العالية بما في ذلك توفير الحضانات والمدارس الابتدائية والاعدادية والثانوية ، بحيث تتحمل الحكومة المحلية والحكومة المركزية رواتب المدرسين والمدرسات بالتساوي .
- انشاء القاعات والمتاحف والمكاتب والمرافق الثقافية الأخرى .
- توفير فرصة التعليم الاجتماعي للشباب .
- توفير الخدمات المختلفة والمتعلقة بحماية البيئة والصحة العامة .
- تبني خطة انماء المدينة .
- تولي الخدمات المتعلقة بالزراعة وتنمية الغابات والتشجير وصيد الأسماك والخدمات التجارية والصناعية .

وباستثناء الميزانية التي يجب عرضها عن طريق رئيس البلدية يمكن لأي عضو بالمجلس أن يقدم مذكرة حولها ولكي يتمكن من أداء واجبه خير أداء يشكل المجلس من أعضائه لجاناً خاصة تقوم بدراسة مسائل معينة قد تظهر بين حين وآخر .

أما بالنسبة لمهام رئيس البلدية فيعتبر رئيس البلدية هو رئيس الجهاز التنفيذي لسير أعمال البلدية ومتابعة تنفيذ قرارات المجلس ، كما أنه يمثل البلدية في الحفلات الرسمية والاستقبالات وتشمل اختصاصاته بشكل خاص ما يلي :

- إعداد مشروع الميزانية ورفعها الى المجلس لاقرارها ثم يتولى بعد ذلك مسئولية تنفيذها ومتابعتها .
- ادارة ايرادات البلدية بما في ذلك تحصيل الضرائب والرسوم والغرامات .
- تقديم الحسابات الختامية ليقوم المجلس باقرارها ومصادقتها .
- الاشراف على انشاء وصيانة وسير خدمات المرافق العامة .

ويعتبر رئيس البلدية (بصفته ممثل الحكومة المركزية في بلديته) مسئولاً عن متابعة بعض الخدمات (التي هي في الأصل من اختصاص المقاطعة) مثل رعاية الطفولة والوقاية من الأوبئة وصيانة الطرق في البلدية ومهام تخطيط المدن وتسجيل الاحصاء السكاني ، وللقيام بهذه الأعمال خير قيام يستعين الرئيس بمساعديه من أصحاب الاختصاص وممن يحتاج من المسئولين الاداريين .

وبالنسبة لايرادات البلدية تأتي من ثلاثة مصادر رئيسية وهي : الضرائب المحلية والاعانات المالية من الحكومة المركزية ، وضرائب التخصيص التي تجمعها الحكومة المركزية وتخصصها ثم تحولها بعد ذلك الى البلدية التي تعاني من قلة الموارد المالية .

وبالنسبة لايرادات البلدية تأتي من ثلاثة مصادر رئيسية وهي : الضرائب المحلية والاعانات المالية من الحكومة المركزية ، وضرائب التخصيص التي تجمعها الحكومة المركزية وتخصصها ثم تحولها بعد ذلك إلى البلدية التي تعاني من قلة الموارد المالية .

وحسب القانون المالي للحكومات المحلية تكون الاعانات المالية من الحكومة المركزية مقصورة على الأمور التالية :

---

(١) موسوعة الحكم المحلي – الجزء الثاني – مرجع سابق – ص ٢٩ – ٦٥

2. Humes, Samuel & Martin, Eileen, op. cit., p. 450-452.

أ ــ الأنشطة التي تقوم بها الحكومة المحلية وتعتبر مهمة للاقتصاد الوطني الشامل .

ب ــ الأنشطة التي يجب أن تقدم لجميع السكان أينما كانوا بالتساوي مثل الرعاية الاجتماعية ورواتب المدرسين العاملين في مراحل التعليم الالزامي .

جـ ــ الأنشطة التي تعتبر في الأصل من مسئولية الحكومة المركزية ولكنها تسند إلى البلديات .

د ــ مساعدة بعض البلديات التي لا تستطيع الاكتفاء بتمويل نفسها مالياً ، وتأتي هذه المساعدة من دخل الحكومة المركزية من ضرائبها الرئيسية وهي ضريبة الدخل ، والضريبة على الشركات والضريبة على المشروبات الكحولية .

ثالثاً : المراقبة من السلطة المركزية [1] :

تتوقف مراقبة الحكومة المركزية للحكومة المحلية على نوع الأعمال التي تقوم بها الأخيرة ، فإذا كانت الحكومة المحلية تقوم بتنفيذ هذه الأعمال بحكم الاختصاص كهيئة مستقلة فتكون المراقبة المركزية محدودة ، أما إذا كانت هذه مفوضة إليها من قبل الحكومة المركزية فتكون البلدية عرضة للاشراف المباشر عن طريق حاكم المقاطعة الذي يعتبر ممثلا للحكومة المركزية .

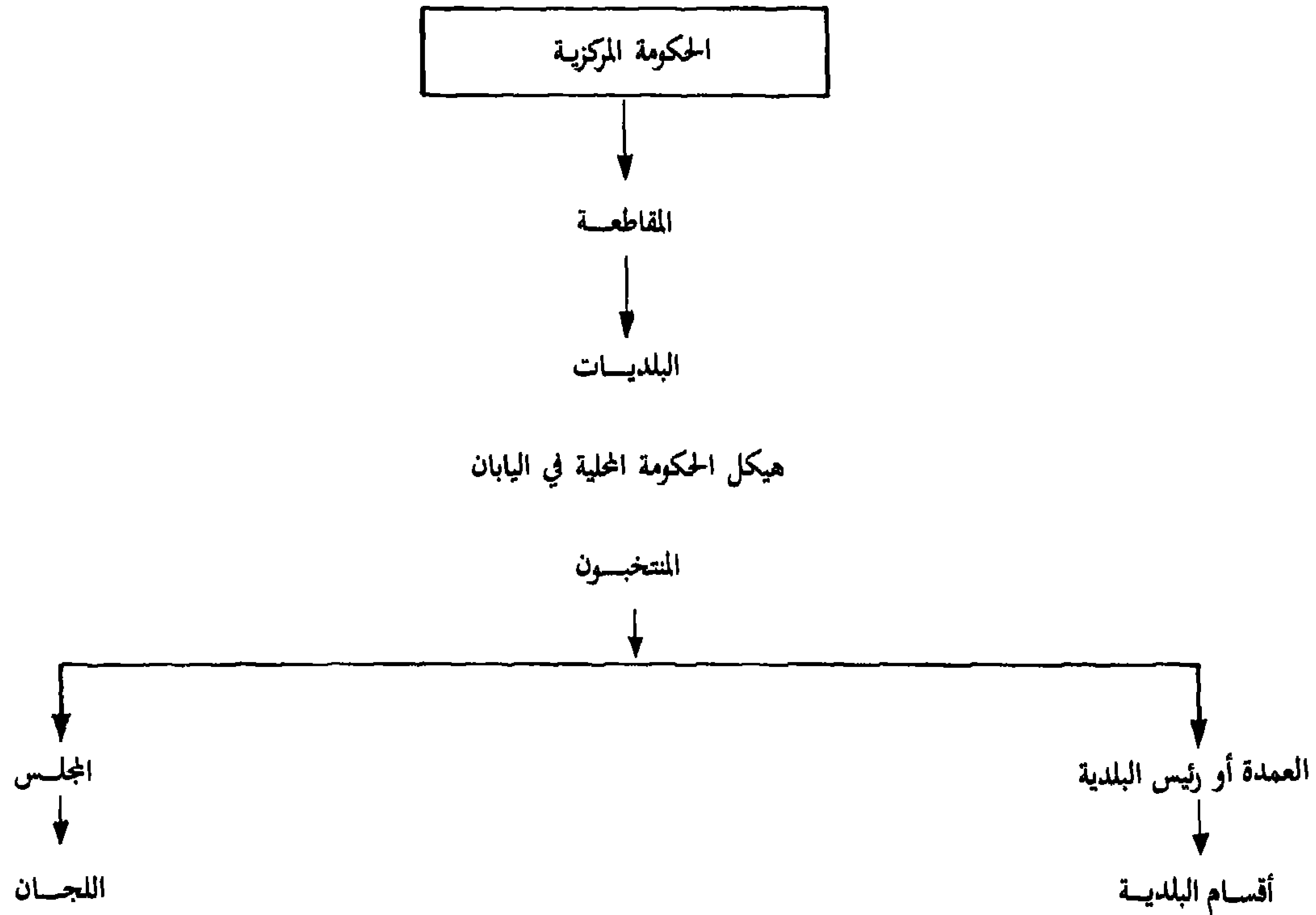
وعلاوة على ما سبق ذكره فإن بعض الأمور تتطلب الحصول على موافقة السلطات المركزية قبل القيام بها وذلك مثل تغيير اسم البلدية أو أخذ قروض طويلة المدى أو تشكيل اتحادات للبلديات .

وفي الحالات التي تتلقى فيها الحكومة المحلية من الحكومة المركزية إعانات مالية تكون الرقابة قوية ويتم هذا عن طريق حاكم المقاطعة أو وزير الشئون المحلية الذي لديه سلطة الاشراف والتوجيه . وفي الحالات التي يظهر فيها ان رئيس البلدية تصرف بصورة مخالفة للقوانين المحلية أو المركزية يطلب منه أن يقوم بتصحيح أخطائه ، واذا تمادى في أخطائه يكون عرضة للعزل .

وإلى جانب ذلك توجد هناك مراقبة عامة إذ قد تطلب الحكومة المركزية من الحكومة المحلية رفع تقارير مالية أو تقديم مستندات أو دفاتر الحسابات ، كما يمكن أن تكون هناك تفتيشات فورية .

ويجب أن نشير الى أن العلاقة بين الحكومة المركزية والحكومة المحلية ليست مقتصرة على المراقبة فالحكومتان تتعاونان في مجالات مختلفة وتقدم الحكومة المركزية إلى الحكومة المحلية المشورة والتوصيات التي تهدف إلى المساهمة في تطوير أنظمة الادارة المحلية .

شكل (٣)



(١) موسوعة الحكم المحلي ــ الجزء الثاني ــ مرجع سابق ص . ٦١ــ٦٥ .

٤ ــ الحكم المحلي في ألمانيا الغربية (الاتحادية)

يرتبط النظام الفدرالي الألماني بسعي الشعب الألماني نحو توحيد وطنهم الذي تم سنة ١٨٧١ م وذلك بانشاء الامبراطورية الألمانية تحت قيادة بروسيا . قبل هذا الانشاء كانت هناك محاولات كثيرة تسعى نحو تحقيق التوحيد ، حاولت الدويلات الألمانية عدة مرات وذلك بضغط من الشعب إنشاء اتحادات مختلفة فيما بينها ، إلا أن اختلاف مصالح الملوك والأمراء وخشية الدول المجاورة لألمانيا مثل فرنسا وروسيا من توحيد ألمانيا أجّل انشاء الامبراطورية الألمانية إلى سنة ١٨٧١ م ، حينما انتصرت المانيا على فرنسا . هذا أدى إلى تقوية الشعور الوطني الذي استغله السياسي الألماني المشهور أوتوفون بسمارك لانشاء الامبراطورية الألمانية تحت زعامة بروسيا .

من البداية كان واضحاً أن توحيد ألمانيا لا يمكن أن يأخذ إلا الشكل الفيدرالي وذلك لتمسك بعض الدويلات ببعض سلطاتها وبإدارة منطقة سيادتها ولكن وضع بروسيا ، التي كانت تكون ثلثي مساحة ألمانيا وثلاثة أخماس السكان ، أضعف نفوذ الولايات . فوق هذا أدت المركزية المتزايدة التي تبعت التصنيع وتنظيم الجيش إلى تقوية المجلس النيابي للامبراطورية .

بعد هزيمة ألمانيا في الحرب العالمية الأولى حُلت الامبراطورية الألمانية وتحولت البلاد إلى جمهورية عرفت بجمهورية فايمار . أعطى هذا الدستور الولايات سلطة أكثر من التي كانوا يتمتعون بها أثناء الامبراطورية ولكن عمر هذه الجمهورية لم يكن طويلاً . في سنة ١٩٣٣ استولى النازيون على الحكم وتخلصوا من النظام الفدرالي وكوّنوا حكومة مركزية تمسك كل أمور البلاد السياسية والتشريعية والقضائية والادارية بيدها .

وبعد الحرب العالمية الثانية نشأت على الأرض الألمانية دولتان مختلفتان في نظامهما السياسي والاقتصادي والاجتماعي ، وهما ألمانيا الاتحادية وجمهورية ألمانيا الديمقراطية .

في ألمانيا الاتحادية ــ كما يبدو من الاسم نفسه ــ عاد النظام الفدرالي الذي نعالجه في بحثنا هذا باختصار هادفين إلى إظهار مشاكل اللامركزية في دولة يتوقف كيانها السياسي والتشريعي والقضائي والاداري على (مبدأ اللامركزية) .

مزايا وعيوب النظام الفدرالي :

يوجد في عالمنا العربي اليوم كثير من الاداريين وعلماء وخبراء الادارة الذين يعتقدون أن حل المشاكل الادارية في عالمنا العربي يجب أن يبحث في إدخال اللامركزية التي لا تكتفي فقط بتفويض سلطات ادارية الى البلديات والحكومات المحلية ، بل تعطي البلديات والحكومات المحلية سلطة قانونية تمكنها من إنماء مناطقها بنفسها . قد تكون اللامركزية أفضل من المركزية إلا أن اللامركزية ليست دواء لكل داء إداري بلدي أو محلي . فلمبدأ اللامركزية عيوبه ومزاياه التي يجب أن تؤخذ بعين الاعتبار عند معالجة مشاكل ادارة البلديات .

أ ــ مزايا اللامركزية :

- تؤدي إلى توازن في التقسيم الرأسي للسلطة فالحكومة المركزية تحتفظ بتلك السلطات التي يجب أن تؤدي على مستوى الدولة وتحاول أيضاً أن تضمن الانماء الأفقي المتوازن لكل البلاد وعلى كل المستويات . فالوحدات الجغرافية الأخرى ذات الحكم الذاتي في البلاد تدير تطورها بنفسها .
- تزداد فرصة المشاركة الديمقراطية بالنسبة للمواطنين وذلك عن طريق الانتخابات على المستويات المختلفة المستقلة بعضها عن بعض .
- تتسع قيادة الحكم الديمقراطي وتكثر فرصة تسليم مسئولية الحكم للأحزاب والجماعات على المستويات المختلفة .
- توزع المسئولية على مسئولين متعددين وهذا يتيح إمكانية الاستقرار السياسي الديمقراطي نظراً لوجود تصحيح ومراقبة متبادلة بين هؤلاء المسئولين مما يؤدي إلى اتزان سياسي .
- تزيد اللامركزية من تقارب المسئولين السياسيين والاداريين من المواطنين والمواطنين من المسئولين السياسيين والاداريين . وهذا يؤدي إلى قرب المسئولين من المشاكل وفهمها ومحاولة إيجاد حلول صحيحة لها .
- يمكن مراعاة الخواص الثقافية والتاريخية والاجتماعية والاقتصادية لكل وحدة لها حكم ذاتي مع الاحتفاظ بالوحدة بل وتدعيمها تدعيماً صحيحاً وذلك عن طريق **الوحدة في التنوع** .

ب ــ عيوب اللامركزية:

- قد يؤدي تعدد السلطات السياسية والادارية الى صعوبة فهم الدولة بالنسبة لبعض المواطنين .
- قد يظهر تعصب محلي يؤدي إلى اضعاف الوحدة الوطنية بل وإلى تفككها أحياناً .
- يصعب في كثير من الأحيان تحديد المسئولية وذلك لتداخل أعمال الوحدات المشتركة في السلطة وتنفيذها .
- قد تسبب المراقبة المتبادلة في النظام الفدرالي واللامركزي تأخيراً في اتخاذ القرارات وتنفيذها .
- كخبراء ، يقوم الاداريون بتنسيق أعمال المستويات الحكومية المختلفة وأيضاً وضع برامج التعاون وتنفيذها . وهذا يؤدي إلى مساندة الأجهزة البيروقراطية على المستويات المختلفة بعضها البعض وإلى تقوية البيروقراطية على جميع المستويات (قد لا تجد

البيروقراطية على كل مستوى في البيروقراطية التي تؤخذ على المستويات الأخرى مراقباً لها بل سنداً يعزز مركزها) .

— قد يكون للمستويات الحكومية المختلفة قوانين ونظم مختلفة تعوق حركة المواطنين في الوطن كله . مثلًا ، قد تكون قوانين ونظم الدراسة الجامعية مختلفة وهذا قد يصعب على الأسرة التي يوجد أولادها في مدرسة ما أن تنتقل إلى مكان آخر له نظام دراسي مختلف .

— قد تختلف الوحدات ذات الحكم الذاتي في سياستها الاجتماعية والاقتصادية وهذا يعوق اعطاء المواطنين في كل البلاد فرصاً متساوية .

تقسيم الاختصاصات بين الاتحاد والولايات :

فيما يختص بتقسيم المسئوليات بين الاتحاد والولايات فإن النظام الفدرالي الألماني يفرق بين المسئوليات الوظيفية مثل التشريع والتمويل والادارة وبين مسئولية تولي الأمور الحكومية مثل حماية البيئة والسياسة الاجتماعية . ويسود في الدستور الالماني التقسيم الوظيفي للمسئوليات ويعني ذلك أنه توجد فقط مواضيع قليلة تعالج عن طريق الولايات أو عن طريق الحكومة الاتحادية فقط .

لا يعني التقسيم الوظيفي للمسئوليات تحديداً تاماً لها بحيث تصبح مسئوليات الاتحاد منعزلة عن الولايات ومسئولية الولايات منعزلة عن الاتحاد ، فالولايات تنفذ القوانين الاتحادية وكأنها مسئولياتها الخاصة . وعلى الاتحاد أيضاً أن يأخذ بعين الاعتبار أعمال الولايات عندما يصدر قوانيناً أو خططاً عامة للانماء .

يتضح عدم عزل المسئوليات بعضها عن بعض أيضاً في المجالات التي يكون فيها التشريع مفتوحاً لكلي الجهتين ، أي الاتحاد والولايات أو في المجالات التي يضع لها الاتحاد الاطار التشريعي العام ويترك وضع التفاصيل للولايات . ومن المجالات التي يضع لها الاتحاد اطاراً عاماً التعليم العالي ، قانون الصحافة والأفلام ، حماية الطبيعة ، الاستفادة من المياه وتسجيل الأفراد حسب سكنهم وتنقلاتهم .

يتضح لنا مما ذكرناه سابقاً أن النظام الفدرالي الألماني لا يعني تقسيم المسئوليات بطريقة رأسية بحيث يتساوى مجموع مسئوليات الولايات ومسئوليات الاتحاد أو بحيث يوجد خط مستقيم من المسئوليات بتسلسل دائم وفقط من الأعلى الى الأسفل . فالمسئوليات تتداخل وتتشابك والمشاكل تظهر وتطلب تفاهماً ، والتعاون ضروري والتعامل على قدم المساواة أمر لا بد منه .

دور مجلس الولايات :

تشترك الولايات في أعمال الاتحاد عن طريق مجلس الولايات ، ولا ينتخب أعضاء مجلس الولايات مباشرة من شعب الولايات ، بل انه يتكون من أعضاء حكومات الولايات . ويتوقف عدد الأعضاء الذين ترسلهم كل ولاية الى المجلس على عدد سكانها ويكون هذا العدد إما ٣ أو ٤ أو ٥ .

يتم اشتراك مجلس الولايات في أعمال الاتحاد بطرق مختلفة منها :

— التقدم بطلب إصدار قوانين يراها ضرورية .
— تقديم الاستشارة عند اعداد اللوائح التي تصدرها الحكومة الاتحادية .
— اختيار نصف أعضاء قضاة المحكمة الدستورية الاتحادية .
— ضرورة موافقة مجلس الولايات على معظم القوانين الاتحادية العامة وخاصة تلك التي تهم الولايات (المطلوب هنا موافقة الأغلبية المطلقة من نواب مجلس الولايات) .
— حق الفيتو الذي يمكّن مجلس الولايات من ايقاف بعض القوانين ولكن هذا الفيتو يلغى إذا رفضه المجلس الاتحادي بالأغلبية المطلقة . بما أن مجلس الولايات والحكومة الاتحادية يختلفان أحياناً فيما إذا كان قانون ما يتطلب موافقة مجلس الولايات أم لا أو فيما إذا كان فيتو هذا المجلس متفقاً مع الدستور أم لا ، هناك حالات تحال إلى المحكمة الدستورية للاتحاد للحكم فيها . ولكن إحالة الحالات الى المحكمة المذكورة يسبقها **انشاء لجنة الوساطة** التي تتألف من أحد عشر شخصاً يمثلون مجلس الولايات وأحد عشر شخصاً آخرين يمثلون المجلس الاتحادي ، في الغالب يوجد حل وسط يقبله الطرفان .

وبما أن الأحزاب التي تشكل الحكومات في الولايات ليست دائماً نفس الأحزاب التي تشكل الحكومة الاتحادية فإن الخلافات السياسية الحزبية تنعكس على الصلة بين الحكومة الاتحادية ومجلس الولايات ولكن قيام موظفي الحكومة الاتحادية وحكومات الولايات باعداد تفاصيل الأمور التي تخص مجلس الولايات والحكومة الاتحادية يهوّن الأمر . يتبع هؤلاء الموظفون في إعدادهم للتفاصيل المذكورة طريقة بيروقراطية فنية تكاد تكون مجردة من الميول الحزبية . هذا التفكير البيروقراطي يؤدي إلى التقارب بين الموظفين المذكورين وإلى اعداد تفاصيل مقبولة لمجلس الولايات والحكومة الاتحادية . حتى إذا كانت هذه التفاصيل غير مقبولة لمجلس الولايات وللحكومة الاتحادية إلا أن السياسيين لا يستطيعون معارضته بحيث يأتون ببديل له . حيث تنقصهم المعلومات الضرورية للتطرق إلى التفاصيل وينقصهم أيضاً الوقت لمثل هذا العمل . وفي حالة عدم القبول يطلب من البيروقراطيين مراجعة التفاصيل وفي النهاية يسود رأيهم .

ينال التطور المذكور اهتمام علماء السياسة والادارة الألمانيين ، ومنهم من يقول : إن وحدة التفكير البيروقراطي المذكورة لا تتناسب مع اللامركزية التي يجب أن تراعي مصالح الوحدات المختلفة ، ولكن رغم هذا النقد لا يزال دور البيروقراطيين في تشكيل العلاقة بين الولايات والاتحاد ينمو ويتسع وذلك لازدياد تشابك أعمال الولايات والاتحاد . ولقد أدى التطور الاقتصادي والاجتماعي المستمر إلى زيادة الاعتماد المتبادل بين الولايات والاتحاد ، كما أدى السعي وراء خلق ظروف حياة موحدة في جميع البلاد إلى ازدياد تدخل الحكومة الاتحادية في تطور الولايات بالتمويل والتخطيط الذي يوجه أعمال الولايات . وأدى هذا التطور إلى زيادة نفوذ الحكومة الاتحادية على الولايات والى تقوية دور البيروقراطيين الذين ينظمون التعاون بين الاتحاد والولايات . ولا تعني التطورات التي ذكرناها سابقاً أن ألمانيا

الاتحادية في طريقها الى النظام المركزي بل أنها تعني فقط أن التطورات الاجتماعية والاقتصادية والتكنولوجية والادارية الجديدة تطلب إعادة النظر في سير قضية اللامركزية ، وهذا ما يحدث بالفعل الآن . وعلى المستوى السياسي تشكل لجان مشتركة للتعاون بين مجلس الولايات والحكومة الاتحادية فمستشار الحكومة الاتحادية يلتقي دائماً برؤساء وزراء الولايات ، وهناك مؤتمرات مختلفة بين وزراء الحكومة الاتحادية وحكومات الولايات .

وفي النهاية يجب أن نذكر أن الحكومة الاتحادية لا تستطيع أن توجه دائماً تمويلها لمشاريع الولايات كما تريد ، لأنها لا تتعامل مع كل ولاية على حدة بل مع مجلس الولايات الذي يجب أن يوافق على المشاريع التي تقوم بها الحكومة الاتحادية في الولايات . ولا تستطيع الحكومة الاتحادية أن تختار ولايات معينة تركز عليها تمويلها ، بل عليها أن تعامل جميع الولايات على قدم المساواة .

الادارة الذاتية للبلديات :

يعطي الدستور الألماني البلديات وضعاً خاصاً ، فهي تضع اللوائح للشئون المحلية آخذة بعين الاعتبار ما ورد في القوانين الاتحادية وقوانين الولاية . وللبلدية مجلس منتخب ولكن العلاقة بين هذا المجلس وادارة البلدية ليست قائمة على تقسيم السلطة بحيث يكون للمجلس السلطة التشريعية وللادارة السلطة التنفيذية . ويستطيع المجلس أن يؤثر على الادارة مباشرة وذلك بواسطة توجيهات خاصة يجب على الادارة اتباعها . فوق هذا يراقب مجلس البلدية الادارة عن طريق لجان خاصة له .

تنقسم البلديات الى بلديات تنتمي الى دائرة وإلى مدن حرة من الدائرة . تتكون الدائرة من عدة بلديات صغيرة نسبياً وتقوم الدائرة بتنفيذ الأعمال المشتركة بين البلديات المنتمية إليها مثل بناء الشوارع التي تمر في بلديات مختلفة واعداد المستشفيات والمدارس المتوسطة وإدارتها ، أما المدن الحرة من الدائرة فإنها تقوم بأعمالها بنفسها .

إلى جانب الدائرة توجد في ألمانيا اتحادات البلديات واتحادات الأقاليم التي تسعى الى تنسيق الأعمال بين البلديات وبين الأقاليم وإلى المحافظة على المصالح المشتركة بين البلديات وبين الأقاليم مثل حماية البيئة وحفظ الأمن العام .

يتوقف بناء إدارة البلدية والتقسيم الداخلي لأعمالها على حجمها . في الغالب يكون التقسيم كما يلي : رئاسة عامة ، رئاسة قسم ومصلحة ، وفي البلديات الكبيرة يكون للمصلحة فروع .

واجبات وماليات ومجالات تصرف البلديات :

أ ــ مبدأ الاختصاص الشامل :

فيما يختص بتولي الواجبات فإن البلديات تتبع **مبدأ الاختصاص الشامل** وهذا يعني أنها تستطيع أن تقوم بأداء كل الواجبات التي لا يتولى القيام بها حامل سلطة ادارية آخر . وهذا يعطي البلديات قدرة الابداع وفرصة أخذ المبادرات لمواجهة المشاكل التي يفرضها التطور الاجتماعي والاقتصادي .. الخ .

تبرز أهمية المبادرة المحلية بصفة خاصة في المجال الاجتماعي والثقافي ، مثلًا ، تنشيء كثير من البلديات مراكز تقدم النصح للمواطنين في مجال الدراسة والتدريب المهني وعلم النفس المدرسي ، كما انها تبني منازل للشيوخ ومدارس لتعليم الموسيقى والمكاتب المحلية . وتقوم البلديات بهذه الأعمال دون أن يكون هناك قانون يطلب منها القيام بها .

ولسوء الحظ ازداد في السنوات الأخيرة التنظيم القانوني للمجتمع الذي يمس جميع مجالات الحياة وهذا أدى إلى قلة المجالات التي ينطبق عليها مبدأ الاختصاص الشامل . وكانت نتيجة هذا التطور تناقص مستمر للمبادرات والابداع وتزايد مستمر للأعمال الروتينية .

ب ــ ماليات البلديــات :

- الدخل من الضرائب (ضريبة على الأرض والعقارات ، ضريبة على الحرفيين ، ضريبة على الاستهلاك ، ضريبة على الترفيه ، ضريبة على حركة المرور والمساهمات) .
- المبالغ التي تتقاضاها البلديات من الاتحاد والولايات مثل (الدخل الضريبي الذي يوزع بين الاتحاد والولايات والبلديات أو بين الولايات والبلديات فقط ، العطايا ذات الأهداف المحددة التي تتقاضاها البلديات من الاتحاد والولايات) .

وقد ازداد في السنوات الأخيرة هذا النوع من العطايا التي تتقاضاها البلديات من الحكومة الاتحادية ومن حكومات الولايات ، وأدى هذا التطور إلى زيادة تدخل الحكومة الاتحادية وحكومات الولايات في شئون البلديات التي تعتبر المنبع الرئيسي لمبدأ اللامركزية في ألمانيا . لم يأت هذا التدخل فقط من العطايا المذكورة بل أيضاً من التطور الاقتصادي والصناعي الذي يتطلب وجود وحدات معينة (كبيرة الحجم نسبياً) للقيام ببعض الأعمال بطريقة تخفض التكاليف مع الاحتفاظ بالجودة ، في بعض الأحيان تكون الوحدات الموجودة في البلديات والدوائر أصغر مما هو مطلوب ، وفي مثل هذه الحالات تتدخل الحكومة الاتحادية بخططها العامة وتكون الوحدات المطلوبة وهي تراعي فقط مبدأ انخفاض التكاليف مستغلة كونها الجهة التي تمول هذه الوحدات .

نتيجة للتطورات المذكورة سابقاً ظهرت أصوات عالية تعلن خوفها على مستقبل الحكم الذاتي للبلديات كما ظهرت محاولات كثيرة تحاول انقاذ الموقف ومن هذه المحاولات ما يسمى بـ « مبادرة المواطن » . نشأت هذه المبادرات ، التي هي عبارة عن منظمات للسكان ، نتيجة لعدم رضاء هؤلاء السكان عن اعمال البلديات التي بدأت تتصف بكونها ادارة بعيدة عن المواطن وادارة موجهة من المركز أي من الحكومة الاتحادية .

بدأت « مبادرة المواطن » بالقيام ببعض الأعمال المحلية والمهمة للسكان التي أهملتها البلديات ، كما أنها بدأت تقف أمام بعض المشاريع التي كانت مشتركة بين البلديات والاتحاد أو الولايات . بدأت « مبادرة المواطن » تطالب بألا يضحي بالحكم الذاتي والمشاركة الشعبية على مستوى البلديات من أجل تحقيق مشاريع منخفضة التكاليف ولكنها ضارة للبيئة أيضاً .

كان « لمبادرة المواطن » أثر لا يستهان به في تطور إدارة البلديات ، ولقد تأثرت بهذه المبادرة كثير من البلديات فأنشأت مكاتب تقدم النصح للمواطنين وتستمع الى آرائهم وشكواهم واقتراحاتهم وليس من النادر أن تكون شكوى المواطنين موجهة ضد تلك الأعمال والمشاريع التي بواسطتها يتدخل الاتحاد في شئون البلديات .

ورغم أن « مبادرة المواطن » تؤخذ بعين الاعتبار إلا أنها لا تحدد إصلاح أو مصير ادارة البلديات . فالاصلاح يتم بطريقة ادارية تشترك فيها الحكومة الاتحادية والولايات والبلديات .

إعـادة التنظيـم الجغرافـي للأقـاليـم :

يسعى النظام اللامركزي بصفة عامة إلى خلق وحدات إدارية جغرافية تستطيع على الأقل أن تعول نفسها بنفسها ، إلا أن هذه الرغبة نادراً ما تتحقق بصفة مثالية . ففي أي بلد يتبع النظام اللامركزي تكون هناك في الغالب وحدات لها إدارة ذاتية ولكنها لا تستطيع أن تعول نفسها بنفسها وعلى الحكومة الاتحادية مساعدة هذه الوحدات لأن عجز بعض الوحدات عن اعالة نفسها قد يكون ناتجاً عن سوء التقسيم الجغرافي أو عن تغييرات اقتصادية تتطلب إعادة التقسيم الجغرافي ، ويعتبر الاصلاح الاقليمي عاملًا مهماً في الاصلاح الاداري للبلديات إلا أن هذا الاصلاح لا يؤدي إلى النتيجة المرجوة إذا لم يتبعه اصلاح وظيفي ينقل بواسطته السلطات من الأعلى إلى الأسفل . في ألمانيا الاتحادية اتضح أن حجم كثير من البلديات صغير أمام الواجبات المطلوبة منها وللاستفادة من المنجزات العلمية والتكنولوجية . لهذا قرر في أوائل الستينات من هذا القرن اعادة النظر في التقسيم الجغرافي الاقليمي وفي التقسيم الوظيفي . ونتيجة للاصلاح الاقليمي انخفض عدد البلديات من ٢٤٤٣٨ في سنة ١٩٦٥ الى ٨٥١٨ في سنة ١٩٧٨ ولكن الاصلاح الوظيفي لم يبدأ بعد ، لهذا بقيت البلديات على مستواها السابق . فوق هذا يلاحظ في بعض المجالات زيادة المركزية . ومن الصعب أن نتنبأ بما إذا كان الاصلاح الوظيفي يؤدي فعلًا الى زيادة اللامركزية ولكن ادخاله ضروري والتجربة هي التي ترينا الحقيقة .

يتضح لنا من التجربة الألمانية أن اللامركزية قضية سياسية وادارية لا تخلو من المشاكل ، فالحدود بين المركزية واللامركزية ليست واضحة والتطورات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والعلمية والتكنولوجية تؤدي إلى تشابك الأعمال وتداخل السلطات .

لعلاج المشكلة المذكورة لا يمكن أن توجد الحلول في حدود فاصلة بين السلطات بصفة نهائية بل في خلق جو يؤدي إلى تفاعل المستويات السياسية والادارية المختلفة دون أن يسيطر أي مستوى على المستويات الأخرى أو يتدخل في شئونها . لهذا يجب أن يكون منطلق كل اصلاح سياسي واداري ما يلي :

تعاون وتفاعل وليس تدخلًا وسيطرة . وفي كثير من الأحيان تخلق التطورات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والتكنولوجية والعلمية ظروفاً تتحدى الانسان وتريد أن توجه الأمور إلى جهة معاكسة لما يريده وعليه أن يقبل هذا التحدي وأن يتغلب على الظروف المتحدية بالابداع والمرونة والرزانة وليس بوضع قوانين جامدة تخلق حواجز بين المستويات السياسية والادارية المختلفة . والحل ليس سهلًا ولكنه ممكن كما يقول الألمان المهتمون بالاصلاح الاداري للبلديات .

شكـل (٤)

تقســيم الواجبــات

	القضـــاء	الادارة	التشـريع
الاتحـــاد	جزئي (مظلل)	جزئي (مظلل)	مظلل
الولايـــات	مظلل	مظلل	مظلل
البلديـات أو الدوائــر		مظلل	

٥ ــ فرنسا

بموجب القوانين التي تم وضعها في عام ١٧٨٩ للسلطة التشريعية في زمن الثورة الفرنسية ، تم الغاء المقاطعات التاريخية بفرنسا وانشاء وحدات ادارية بدلًا منها حيث ظلت موجودة حتى يومنا هذا . ويرجع تاريخ الحكومة المحلية كما هي موجودة الآن إلى وقت نابليون الذي أعاد تخطيط النظام بأكمله في عام ١٨٠٠ ووضع له القاعدة الأساسية الموجودة حتى اليوم .

ويتألف التقسيم الاداري الفرنسي ، بشكل تنازلي للحجم ، من ٢٢ اقليماً و٩٠ مقاطعة و ٢١٣ مقاطعة فرعية و ٣٠٥٢ منطقة وحوالي ٣٨٠٠٠ بلدية . وهناك فقط البلديات والمقاطعات التي تعتبر مناطق لا مركزية للادارة المحلية ، وإقليم باريس ، الذي يحكمه قانون خاص وضع موضع التنفيذ اعتباراً من أول يناير ١٩٦٨ ، على أساس وضع كل من البلدية والمقاطعة [١] .

البلـديـات [٢] .

يضمن الدستور وجود البلديات الفرنسية ، وتستمد سلطاتها الرئيسية ومسئولياتها من القانون ، ويرجع تاريخ القانون الأساسي فيها الى عام ١٨٨٤ وقد تم تحديثه عن طريق مجموعة قوانين ادارة البلديات التي صدرت في ١٩٥٧ . ويتميز هذا النظام بأن كافة البلديات ، بغض النظر عن الحجم والكثافة السكانية ، تعتبر شخصية قانونية أمام القانون ، لها نفس البنية وتقوم بوظائف مماثلة ، وعلاوة على ذلك فجميعها تقوم بالخدمات كوحدات محلية تتولى نواحي معينة بإدارة الحكومة المركزية .

والهيئة الممثلة للبلدية هي المجلس الذي يتراوح في الحجم بين ٩ و ٣٧ عضواً يخدم كل منهم في المجلس لمدة ست سنوات . ويتم انتخاب الأعضاء تبعاً لأغلبية الأصوات على أساس دورتين للانتخابات .

وفي البلديات التي تضم ٣٠,٠٠٠ نسمة أو أقل ، يمكن لأصحاب الأصوات الاشارة إلى أفضل المرشحين على القائمة أو حتى كتابة الأسماء أو وضع علامة عليها ، وعلاوة على ذلك يمكنهم التصويت لمرشح واحد أو عدة مرشحين . أما في البلديات التي يزيد عدد سكانها عن ٣٠,٠٠٠ نسمة ، فإنه يمكن لأصحاب الأصوات ترشيح قائمة كاملة وقد لا يضعون علامة على الأسماء أو يضيفون عليها أو يؤشرون بالأفضلية . وفي المدن أيضاً ، تكون الانتخابات سياسية إلى درجة عالية ، بينما في المجتمعات الصغيرة فإن الأصوات تكون مرجحة لشخص ما .

ويقوم كل مجلس باختيار رئيس بلدية من بيّن أعضائه ، والذي يكون عادة اختياراً سياسياً قانونياً ، كما يقوم المجلس باختيار عدد من مساعدي رئيس البلدية يتراوح عددهم بين واحد و ١٢ ويعتمد ذلك على حجم المجتمع المحلي ، وهم يشكلون معاً البلدية ويخدمون بكامل سلطاتهم ، إلا إذا انتهت خدمة أحدهم بسبب قانوني ما ، وذلك طوال فترة بقاء المجلس . ورغم أن رئيس البلدية يعتبر ، من الناحية القانونية ، الشخص المسئول الرسمي الوحيد في إدارة البلدية ، فإن بإمكانه تفويض جزء من وظائفه واختصاصاته لمساعديه أو في حالات خاصة ، إلى أحد أعضاء المجلس . وعلى ذلك فإن المساعدين في البلديات الكبيرة قد يكلفون بالاشراف على وظيفة واحدة اضافية أو أكثر ويكونون مسئولين عنها مسئولية مباشرة أمام رئيس البلدية الذي يكون بدوره في نفس اللحظة مسئولًا عنها أمام المجلس .

وفي الاجتماعات الاعتيادية التي تعقد أربع مرات في السنة ، أو في جلسات خاصة يدعو اليها رئيس البلدية أو ثلث أعضاء المجلس أو حاكم المقاطعة ، يمارس المجلس سلطته الشاملة لتنظيم شئون البلدية ، وعموماً فإن هذه الوظائف والاختصاصات تشمل ما يلي :

١ ــ إدارة الممتلكات البلدية (الشراء والبيع والايجار والصيانة) .
٢ ــ الشئون المالية (الميزانية وفرض الضرائب وقروض التعاقد) .
٣ ــ شئون الموظفين (تحديد الحجم والبنية التنظيمية وسلم الرواتب) .
٤ ــ انشاء وصيانة الطرق وتسمية الشوارع .
٥ ــ احداث الخدمات الاجتماعية والمشروعات الاقتصادية .

ولمساعدة البلديات في عملها ، يمكن للمجلس أن يعين من خلال عضويته اللجان الدائمة والخاصة التي تتنوع في العدد والحجم تبعاً للبلدية . واللجان الدائمة تمثل استمرارية السلطة عندما لا يكون المجلس نفسه منعقداً ، واللجان الخاصة تبحث وتقدم التوصيات على المشاكل المحددة التي قدمت للمجلس .

ويرأس رئيس البلدية جلسات المجلس وهو مسئول عن تنفيذ قراراته . ويقوم ــ بحكم عمله كرئيس بلدية ــ بالاشراف على تنفيذ الأشغال العامة وتمثيل البلدية في الأمور القانونية عند التعامل مع الحكومة المركزية وغيرها ، كما يقوم بالاشراف على موظفي البلدية ووضع جدول أعمال اجتماعات المجلس ، والمبادرة بتقديم الاقتراحات لينظر المجلس فيها ، ورفع الميزانية السنوية ليقوم المجلس باعتمادها . وفي كثير من الحالات يتم ترتيب الميزانية بالاشتراك مع مسئول الرواتب الذي يتم تعيينه من طرف الدولة . ويقوم مسئول صرف الرواتب مع رئيس البلدية باعتماد كافة النفقات وقد يرفض الصرف إذا اعتبر ذلك مخالفاً للقانون أو إذا كانت الأموال اللازمة لم يتم التصويت عليها ، أو تم التصويت عليها بطريقة غير نظامية . وتبعاً لهذا النظام ، فإن البلديات الصغيرة تزودّ (بدون تكلفة أو بتكاليف

(١) يحيى نافع : « نظام الحكم المحلي في الجمهورية الفرنسية » ، **البلديات** : مجلة شهرية متخصصة تعنى بشؤون بلديات دول الامارات العربية تصدر عن الامانة العامة لبلديات الدولة ، العدد الثالث ، أغسطس ١٩٨٠ ، ص ٤٦ــ٤٧ .

2. Humes, Sumuel & Martin, Eileen, op. cit., p. 531-535

زهيدة) ، بالمحاسبين ذوي القدرة الذين يقومون باعداد أو المساعدة في إعداد الميزانية والتحقق من تنفيذها بصورة سليمة والمساعدة في العمل كمستشارين ماليين دائمين . وتأتي الأموال الخاصة بتنفيذ وظائف البلدية من حصص ايرادات ضريبة الدخل (التي حلت محل الضرائب المحلية اعتباراً من أول يناير ١٩٦٨ م) والرسوم المتنوعة ومنح الدولة (من الأموال العامة لاعادة توزيعها) والقروض .

وفي كثير من البلديات الكبيرة فإن الادارة اليومية تكون غالباً تحت اشراف السكرتير العام الذي يشرف على جميع رؤساء الأقسام ويعمل بدوره تحت اشراف رئيس البلدية وفي نفس الوقت فإن رئيس البلدية ومساعديه يقومون بالاشراف العام على البلدية وعلى قسم واحد أو أكثر من أقسام البلدية . وفي تلك البلديات يخدم رئيس البلدية أساساً كواضع للسياسة ومسئول سياسي . وفي البلديات الصغرى ، فإن المدير التنفيذي هو في الغالب مدير المدرسة ويعتبر مسئولاً رسمياً بالدولة ، ويتلقى مدير المدرسة مكافأة عن مسئولياته التي يضطلع بها في المدرسة بالاضافة الى مكافأة مقابل مسئولياته الادارية .

وفي أغلب الأحوال ، فإن نوعية العلاقة بين رئيس البلدية والمجلس تتحدد تبعاً لشخصية رئيس البلدية وهيبته الشخصية والى حد ما تتوازن القوى السياسية داخل المجلس . ويقوم المجلس بعمل فحص سنوي للحسابات وقد يستجوب رئيس البلدية بخصوص أية معلومات مدوّنة في الدفاتر بالبلدية ، وقد يسأل عما إذا كان رئيس البلدية قد تجاوز درجة صلاحياته في التبعية لسم ، وفور التأكد من ذلك فإن المجلس يلجأ مباشرة الى حاكم المقاطعة لتوجيه الأمر الى رئيس البلدية للقيام بتنفيذ الأوامر التي أهملها أو قد يلجأون للاحتكام الى محكمة ادارية لالغاء القرارات التي يوجد لدى المجلس إحساس بأنها وضعت بصورة مخالفة لروح القانون . وفي الحالات التي يثبت فيها الاهمال يمكن للحاكم أن يأمر رئيس البلدية بالتصرف بصورة قانونية ملائمة ، وعدم الانصياع لهذا يعني تجاوزاً للاختصاص يتبعه ايقاف عن مزاولة الوظائف أو كحل أخير الفصل من الخدمة بأمر من وزير الداخلية . وعند الالتجاء الى المحكمة الادارية ، لأمر يتعلق بشرعية القرار الذي اتخذه رئيس البلدية ، فإنه يمكن الغاء القرار . ومع ذلك فإذا طالب المجلس بالتعويض وكان هناك تأييد من المحكمة ، فإن رئيس البلدية يصبح مسئولاً عن دفع قيمة الأعمال التي تمت أو الأضرار التي حدثت نتيجة لذلك القرار .

وبالاضافة الى القيام بالواجبات المتعلقة بالبلدية فإن رئيس البلدية الفرنسي لديه مسئوليات معينة يؤديها للدولة ويصبح بموجبها مسئولاً مباشرة أمام حاكم المقاطعة أو نائب الحاكم وتشمل هذه المسئوليات :

ـــ تجميع المعلومات الاحصائية وغيرها .
ـــ تسجيل المواليد والوفيات وحالات الزواج .
ـــ إعداد قوائم التجنيد الالزامي .
ـــ اصدار الشهادات والتعاريف .
ـــ نشر القوانين .
ـــ ممارسة سلطات معينة للاستفسارات القضائية .
ـــ اعتماد أنشطة معينة مثل تشييد المباني من خلال اصدار تصاريح البناء .

ورئيس البلدية مسئول أيضاً عن حماية المواطنين والحفاظ على الأمن والمبادىء الأخلاقية والنظامية (شرطة البلدية) . والسلطات في هذه الناحية تتنوع تبعاً لحجم البلدية ، فتلك التي لا يزيد عدد سكانها عن ١٠,٠٠٠ نسمة لا توجد لديها فرق شرطة خاصة بها ، وعندئذ يعهد الى رئيس البلدية فقط بسلطات الكبح وقد يصدر القرارات المتعلقة بأمن الطرق السريعة وحماية المقابر وبيع الأغذية الجيدة وسلامة المباني العامة والخاصة والتخلص من الحيوانات الضالة وحفظ النظام والأمن في الأسواق والمعارض وأماكن تجمع المواطنين الأخرى . وعلاوة على ذلك يمكن لرئيس البلدية حظر التجمعات أو عرض الأفلام ويمكنه طلب مساعدة المواطنين في حالات الحرائق والفيضانات ، وتكون المراقبة العامة على رئيس البلدية فيما يتعلق بإصدار القرارات في هذا الخصوص عن طريق مجلس الدولة . وعند رفض رئيس البلدية أو إهماله لاجراء خاص بحفظ النظام كما هو مطلوب من رؤسائه ، فإنه يمكنهم القيام (شخصياً) بإصدار الأوامر للبلدية . وعلاوة على ذلك فإنه يمكن للحاكم إصدار قرار إقليمي عام (تعميم) يبطل به قرارات البلديات الفرعية .

وتكون مراقبة الحكومات البلدية من قبل السلطات العليا مكثفة وتوصف بصورة تقليدية على أنها ذات طبيعة إدارية أو مالية . ويجب ارسال جميع قرارات المجلس الى مدير الشرطة أو نائبه لفحصها فيما يتعلق بشرعيتها قبل وضعها موضع التنفيذ . وعندما يتعارض التشريع البلدي مع القانون الوطني أو النظم الادارية أو في حالة عدم استيفاء بعض الشروط المتعلقة بمواعيد المجلس أو حضور الأعضاء يمكن عندئذ للسلطات العليا الاعتراض على ذلك ، وأن تطلب من رئيس البلدية إعادة عرض الموضوع على المجلس أو الغاء القانون . وفي حالة الالغاء يكون للبلدية الحق في استئناف الدعوى في المحكمة الادارية لاتخاذ قرار نهائي ، وهناك تشريعات معينة معروفة مثل قبول حالات الارث المشروط التي تتطلب الحصول على موافقة مسبقة من السلطة العليا قبل اتخاذ قرار فيها . وأحد الضوابط الادارية الأخرى هي إمكانية إيقاف رئيس البلدية عن العمل بسبب الغياب المتكرر أو إخفاقه في القيام بالمهام المنوطة به بصورة سليمة . ويمكن تنفيذ هذا الاجراء بمعرفة حاكم الاقليم ولمدة شهر واحد وبمعرفة وزير الداخلية لمدة ثلاثة أشهر . ويمكن أيضاً أن يتم فصل رئيس البلدية عن العمل كما يمكن حل المجلس البلدي وتعيين لجنة خاصة لادارة شئون البلدية عن العمل كما يمكن حل المجلس البلدي وتعيين لجنة خاصة لادارة شئون البلدية إلى أن يتم إجراء الانتخابات في موعد أقصاه شهران . ويتخذ هذا الاجراء فقط في حالة عدم تمكن المجلس من العمل بسبب عدم اتفاق أعضائه أو بسبب وجود خلاف بين أغلبية الأعضاء ورئيس البلدية . ويندر استخدام مثل هذا النفوذ .

أما فيما يتعلق بالأمور المالية فتتم المراقبة عن طريق الهيئات والمسئولين الاقليميين والماليين مثل أمانة الخزانة العامة وادارة المراقبة المالية وديوان المحاسبة . والحكومات المحلية تكون عرضة للتدقيق على سجلاتها في أي وقت من قبل أمانة الخزانة العامة وادارة المراقبة المالية ، كما أن هناك فحصاً سنوياً منتظماً لحساباتهم بمعرفة ديوان المحاسبة ، حيث يمكن عندئذ استجواب رئيس البلدية عن أي بند من بنود المصروفات . وعلاوة على ذلك فإنه يجب تلقي موافقة مسبقة قبل أن يبدأ المجلس في مناقشة طريقة معالجة القروض أو فرض ضرائب غير عادية . وبالاضافة إلى ذلك ، فمن

خلال الاعانات المالية والقروض تكون الولاية قادرة على التأثير في نوعية وأولوية المهام التي تقوم بها حكومة محلية .

أخيراً ، باستعمال مسودة العقود أو نماذج العقود والاجراءات القياسية الأخرى التي وضعها وزير المالية أو حاكم الاقليم ، يمكن ممارسة ضوابط معينة على الوحدات الحكومية الأقل مرتبة . وعموماً يمكن القول بأن الحكم الذاتي للبلدية الفرنسية محدود جداً عن طريق الضوابط التي تمارسها السلطات العليا .

سلطات المدينة [1] :

وفقاً للقانون الفرنسي كان من الممكن للبلديات أن تعمل معاً منذ مدة طويلة بأشكال مختلفة من خلال الاتحادات المشتركة للقيام بالأعباء العامة . فبإمكانهم على سبيل المثال ، الاندماج لتشكيل بلدية جديدة وقد يقومون بتشكيل ما يسمى برابطة أو نقابة وهي هيئة مشتركة لها ميزانيتها الخاصة يمكن تأسيسها لتقوم بوظيفة واحدة أو أكثر ، كما أن بإمكانهم تشكيل منطقة مدينة ، وتلقى هذه الأنماط من التعاون فرصة أفضل في مناطق المدن متوسطة الحجم ، ولا تلقي نجاحاً كبيراً في مناطق المدن الرئيسية باستثناء باريس التي تعتبر حالة خاصة سوف نتناولها بالبحث . والآن ، وبموجب القانون الصادر في ٣١ ديسمبر ١٩٦٦ م الذي وضع موضع التنفيذ في ١ يناير ١٩٦٨ م فإن تشكيل سلطات المدينة أصبح إلزامياً في مراكز ليون ، وليل ، روبيه ، توركوانج ، بوردو ، وستراسبورغ ، ويمكن تبنيه في أي تكتل آخر يحوي ٥٠,٠٠٠ نسمة أو أكثر .

ويهتم القانون الجديد بنظام الطبقتين في إدارة البلدية حيث تحكم كل منهما طبقاً للقانون البلدي الحالي . وكل عضو بالبلدية يحتفظ بنواحٍ واسعة من المسئولية في الادارة اليومية والاتصال بالمواطنين وفي الحقول حيث يتعلق الاستثمار والخدمات بالمستوى المحلي الخالص . وبالنسبة لوظائف سلطة العاصمة فهي تتألف من أربعة أنواع :

- الوظائف المنقولة : أي مشاريع تخطيط المدينة واستثمارات الأساس المشترك المتعلقة بأراضي غالبية البلديات والخدمات العامة المقابلة لها (الطرق والمياه والصحة والنقل والمدارس الثانوية والاسكان والمجمعات الصناعية .. الخ) .
- الاستثمارات التي يصعب إثبات ما إذا كانت تتعلق بالمجتمع بأكمله أم لا مثل (الفنون والرياضة والوظائف الاجتماعية والتعليمية والمستشفيات) .
- الحالات التي يرغب فيها مجلس العاصمة أن يوسع من اختصاصه لتغطية بنود لم يتم وضعها بصورة واضحة في القانون (يجب أولًا الحصول على اتفاقية مجالس البلديات) .
- صيانة الطرق ، وظيفة تحتفظ بها البلديات حتى الآن .

والهيئة التي تحكم سلطة العاصمة هي المجلس الذي يتألف من ٥٠ إلى ٩٠ عضواً تبعاً للكثافة السكانية للتكتل وعدد وحدات الحكومة المحلية التي تشملها . وجميع السلطات المحلية يتم تمثيلها مباشرة عن طريق وفود يتم إنتخابها بالمجالس البلدية الأعضاء . وعندما تكون الكثافة السكانية ضئيلة جداً لدرجة لا تسمح لها بمقعد في المجلس ، يتم تجميع البلديات في مناطق انتخابية ويتم انتخاب الممثلين عن طريق هيئة انتخابية تتألف من رؤساء تلك البلديات . وينتخب كل مجلس مدينة رئيسه الذي يقوم بالتالي من وقت لآخر بالدعوة الى عقد اجتماع لجميع رؤساء البلديات بغرض التشاور ليضمن أن يكون لكافة البلديات رأي في الأمور التي تهم الجميع .

الأقاليم [2] :

أهم خصائص المقاطعة انها تخدم كجهاز فرعي لادارة الخدمات للمصلحة العامة وكمركز لادارة الشئون الاقليمية . ومثل البلدية فإن للمقاطعة مجلساً (المجلس العام) يتراوح حجمه بين ٢٠ و ٦٨ عضواً يمثل كل منهم ولاية . ومدة المكتب ست سنوات مع تقاعد نصف المجلس كل ثلاث سنوات . وكما هو الحال بالنسبة لكثير من اعضاء المجالس البلدية الذين يخدمون أيضاً في المجلس الاقليمي الخاص بهم أو في البرلمان ، فإن أعضاء المجلس الاقليمي أيضاً يخدمون في الجمعية التشريعية الوطنية أو يقومون ببعض وظائف الحكومة المركزية الأخرى . ومعاً ، فإن جميع أعضاء المجلس ينتخبون اعضاء مجلس الشيوخ . والجدير بالملاحظة أن هناك مشروع قانون تم تقديمه لإلغاء مجلس الشيوخ وهي حركة قوبلت بمعارضة شديدة على المستوى الاقليمي .

وفي الاجتماع الثاني ضمن اجتماعاته التي تعقد مرتين سنوياً يقوم المجلس الاقليمي بانتخاب رئيسه لتوجيه الاجتماعات العادية و الخاصة ومساعد الرئيس وسكرتير واحد أو أكثر يخدم جميعهم لعام واحد . وفي نفس الوقت يقوم باختيار من أربعة الى سبعة أعضاء للخدمة لعام واحد باللجنة الدائمة للمجلس التي تكون وظيفتها الرئيسية هي مراقبة تصرفات الحاكم خلال الأوقات التي لا يكون المجلس فيها منعقداً . ولمنع اللجنة من العرقلة والمنافسة فإن الحاكم والنواب واعضاء مجلس الشيوخ ورئيس البلدية ليسوا مؤهلين قانوناً لانتخاب اللجنة الدائمة .

وفي مجال الشئون الاقليمية ، فإن وظائف المجلس هي اقرار ميزانية (يقدمها رئيس البلدية ويمكن تعديلها أو تغييرها من قبل المجلس والتي يجب اعتمادها في النهاية من هذه الهيئة) وتنظيم الممتلكات والأراضي الاقليمية وبناء وصيانة الطرق المحلية واتخاذ القرارات بشأن النفقات من الأموال الاقليمية وتقديم خدمات المؤسسات والرعاية والبدء في التقاضي نيابة عن الاقليم والعناية بنواحٍ معينة من التعليم العام .

وفي الدورة الثانية لانعقاد المجلس كل سنة يستمع المجلس أيضاً الى ملخص للشئون الاقليمية عن العام الماضي والتوصيات الخاصة بالعام القادم وتقدم بمعرفة الحاكم وفحص تفاصيل الحسابات السنوية التي قد يستفسر الأعضاء عنها من المدير التنفيذي وتناقش بتفصيل تام .

وتتضمن العلاقة بين المجلس الاقليمي والحكومة المركزية تأمين وصيانة بعض المباني العامة مثل تلك التي يستعملها الحاكم ونائب الحاكم ومكاتب

1. Humes, Samuel & Martin, Eileen, Ibid, p. 535-536.
2. Humes, Samuel & Martin, Eileen, Ibid, p. 536-539

الادارات التعليمية ومدارس تدريب المعلمين وثكنات البوليس بالولاية والملاعب وأماكن الحجز الاضطراري . ورغم أنه مطلوب من المقاطعة قانوناً قبول هذه المسئولية ، فإن الأموال التي يتم انفاقها والطريقة التي تتم بها هذه الاصلاحات هي الحكم الوحيد عليها . وبالاضافة الى ذلك فهناك بعض أعضاء المجلس يخدمون في الهيئات التابعة للولاية مثل المحاكم العسكرية (للاعفاء من الخدمة العسكرية) ومختلف الهيئات لمختلف أنواع الرعاية الاجتماعية . وعلاوة على ذلك فإنه لا يمكن لأي وزير تقديم منح داخل المقاطعة لصيانة الكنائس والمؤسسات الخيرية ورياض الأطفال والجمعيات الزراعية دون موافقة المجلس ، ويمكن للمجلس في هذه الحالات أيضاً أن يقرر طريقة تنظيم العمل ، كما يمكن للمجلس عن طريق رئيسه أن يقترح أيضاً أموراً ذات منفعة خاصة للوزراء وعرض الاقتراحات بالنسبة للسياسة الاقتصادية والادارة العامة .

وللمجلس الاقليمي سلطات معينة بالنسبة للأمور البلدية ، فبإمكانه تحديد رسوم المعالجة بالمستشفيات وصدقات الفقراء ، وسلطاته الرئيسية تتركز في مجال العلاقات البلدية المتبادلة حيث تكون قراراته بالنسبة لمعظم الأمور نهائية ، وعلى ذلك يمكنه توزيع تكلفة الأعمال الاجتماعية بين البلديات في حالة وجود خلاف وبإمكانه تحديد أجزاء الطرق السريعة الرئيسية التي تكون كل بلدية مسئولة عنها بحسب حدودها البلدية المحلية وتقسيم الضرائب التي تفرضها البلديات للاستعمال الاقليمي على البلديات وعمل القروض الفعلية .

وبين الجلسات تقوم اللجنة الدائمة بفحص الحسابات الخاصة بالحاكم وفحص الميزانية قبل عرضها على المجلس بأكمله ووضع التوصيات عليها وفحص وعمل توصيات جدول الأعمال قبل عقد اجتماعات المجلس وتحديد كيفية قيام الحاكم بانفاق الأموال الموجودة بالميزانية للنفقات غير المتوقعة واعتماد المدفوعات من الأموال الناتجة عن غرامات الشرطة ومن القروض وتحديد أولوية تنفيذ الاعمال الاقليمية ، إلا إذا احتفظ المجلس بهذه الوظيفة لنفسه وفي حالة عدم الاتفاق في الرأي مع الحاكم بشأن هذه الأولويات فإن بإمكان الحاكم رفض البت ني الموضوع بأكمله فإذا كان هناك تأييد من هذه الهيئة للمحافظ ، يمكن حل اللجنة الدائمة وانتخاب لجنة اخرى جديدة .

وتتولى اللجنة الدائمة — في معظم الاحوال — وظائف إدارية صغيرة ولكنها ضرورية وقد تشكل عبئا على المجلس بأكمله حتى يقوم بمناقشتها والبت فيها . والمسئول الرئيسي في المقاطعة هو الحاكم وهو عضو في الرابطة ويتم تعيينه عن طريق وزير الداخلية ويخدم تحت تصرفه ، ويعتبر ممثلا للحكومة المركزية في المقاطعة والمدير التنفيذي للشئون الاقليمية الخالصة . وفي دوره السابق فإنه يعتبر قناة يتم من خلالها نقل كافة التوجيهات والطلبات الوزارية إلى المقاطعة . وفي الوقت الذي يمكن فيه لرؤساء الخدمات الفنية والادارية تقديم اقتراحات الضوابط فإن المحافظ فقط هو الذي يستطيع البت فيها . ومن خلال سلطات الشرطة يمكن للحاكم اصدار القوانين المحلية التي يكون لها تأثير على كافة أنحاء المقاطعة وأن يلعب دور رئيس الشرطة بالمقاطعة . والوظائف الاخرى للحاكم هي :

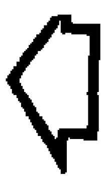
— الاشراف على نواب الحاكم
— اعتماد المدفوعات من أموال الولاية .
— تجميع وإرسال المعلومات إلى الوزراء .
— توقيع عقود الولاية الخاصة بالعمل داخل المقاطعة .

وكمدير تنفيذي اقليمي ، يقوم الحاكم بالاشراف على كافة أقسام المقاطعة وبموافقته فقط يمكن للمسئولين في المقاطعة إعداد تقارير عن ادارتهم أو الرد على الأسئلة بشأن نواحي التنظيم والادارة أو أي فرع لخدمات الولاية يعمل ضمن المقاطعة أو بالتالي فإن الحاكم يشرف على أنشطة المجلس من خلال قدرته على ابداء الرأي في مدى شرعية القرارات التي يتم اتخاذها . وعلى ذلك فإنه لا يمكن وضع أي قرار موضع التنفيذ بالكامل إلا بعد انتهاء دورة المجلس بعشرة أيام يمكن خلالها للحاكم الاعتراض عليه قبل عرضه على المجلس الاعلى . فإذا لم يرفض هذا المجلس القرار خلال ستة أسابيع يصبح عندئذ ساري المفعول .

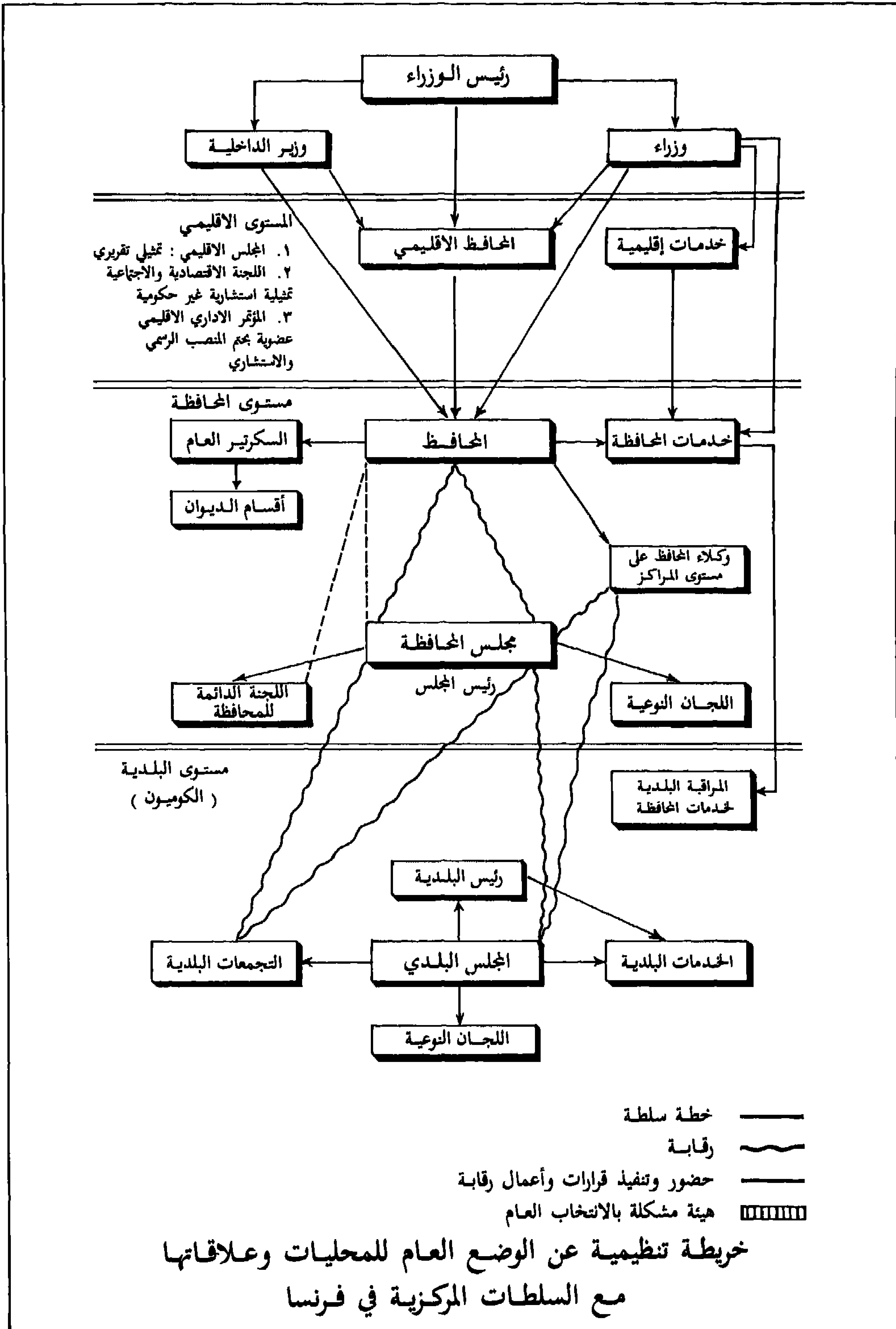
وبالنسبة لعلاقته بالبلديات داخل المقاطعة، فإن الحاكم يعتمد ميزانياتها، كما يمكنه أن يحدد أية مصروفات الزامية تم حذفها واعتماد القرارات التي يصدرها رؤساء البلديات إلى الشرطة ويمكنه ايقاف رئيس البلدية عن العمل لمدة شهر لقيامه بمخالفة خطيرة .

ولوزير الداخلية الكثير من هذه السلطات الاشرافية على المقاطعة الموجودة لحاكم الاقليم على البلدية ، فهو يعتمد ميزانية المقاطعة ويمكنه إدخال تعديلات أو تغييرات عليها خاصة فيما يتعلق بالنفقات الالزامية ، وعندما يتعلق مثل هذا الاجراء بنقطة قانونية يمكن اللجوء إلى المجلس الاعلى وإلا فإن الضغط السياسي هو السبيل الوحيد المتاح للمجلس . ويجب الحصول على موافقة مسبقة من الوزير لزيادة الايرادات أو استقراض المال بوسائل معينة أو فرض ضرائب محلية غير عادية .

وتشتمل الضوابط الموجودة بالنسبة للمجلس على إمكانية حله بقرار من رئيس الجمهورية واعتماد تعيين بعض موظفي المقاطعة أو أعضاء هيئات معينة به . والضابط الرئيسي يتمثل في تعيين أو اقالة حاكم المقاطعة ، الأمر الذي يلعب دوراً بالغ الأهمية في الادارة الاقليمية وتكون كافة قراراته وتصرفات الحاكم قابلة للفحص والنقض من قبل وزير الداخلية . وطالما أن الحاكم في منصبه فأنه يمكن اعتباره محل دعم وثقة السلطات العليا .



شكل رقم (٥)



خريطة تنظيمية عن الوضع العام للمحليات وعلاقاتها مع السلطات المركزية في فرنسا

المناطق الادارية والادارة الاقليمية [1] :

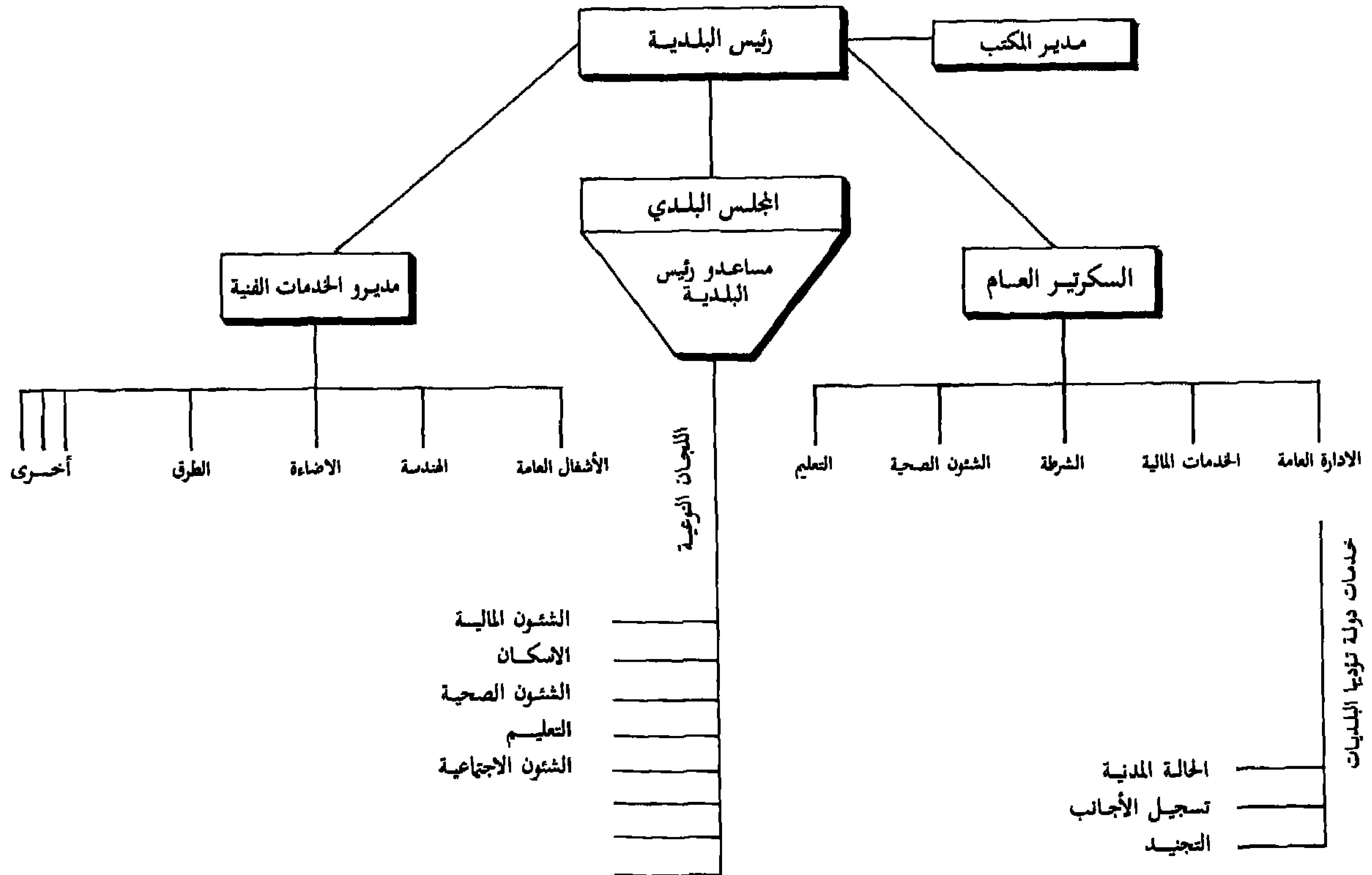
في الوقت الذي تعمل فيه المناطق فقط كمناطق انتخابية لاختيار أعضاء الهيئات الاقليمية ، فإن وظيفة المناطق الادارية هي المساعدة في تخفيف العبء على الادارة الاقليمية . والمسؤول الرسمي الأول لهذه الوحدة الادارية هو نائب الحاكم الذي يعتبر عضواً في الرابطة . وبحكم منصبه فإن نائب الحاكم يتلقى الأوراق الرسمية ويرسلها ويعتمد مواعيد لقاء بعض الرسميين بما في ذلك الشرطة المحلية إن وجدت ويرتب لاجراء الانتخابات . ووظيفته الرئيسية هي إعطاء المشورة والمساندة لرؤساء البلديات والعمل كحلقة ربط بين الحكومة المحلية والاقليمية ، وهناك أيضا مسئوليات تتعلق بالاشراف على الأنشطة التي يقوم بها رئيس البلدية كوكيل للحكومة المركزية ، بينما يقوم نائب الحاكم بالإخطار عن الأوضاع داخل المقاطعة الفرعية والتحقق من تنفيذ السياسة الاقليمية .

وقد تم تأسيس الأقاليم الفرنسية بغرض تخطيط التنمية في عام ١٩٥٥ م وأعطى كل اقليم ادارة ميدانية مبرمجة في عام ١٩٦٤ م . ولكل منها سلطة تشريعية تتراوح في الحجم بين ٢٠ إلى ٥٠ عضواً وتمثل ثلاث مجموعات داخل الاقاليم :

- السلطات المحلية : التي تقوم مجالسها بتعيين ربع العضوية .
- المنظمات الحرفية والتجارية .
- الخبراء : الذين يتم تعيينهم بقرار من رئيس الوزراء .

والسلطات التشريعية هي هيئات استشارية خالصة وليست لديها سلطة اتخاذ القرارات . وعلى رأس الاقليم يوجد الوالي الذي يتم تعيينه بقرار من رئيس الوزراء من بين حاكمي المقاطعات . (وبموجب التشريع الساري المفعول منذ عام ١٩٦٩ م ، فقد منحت الاقاليم المزيد من السلطات وأصبح هناك هيئة اقليمية منتخبة بصورة غير مباشرة .)

شكل (٦)



خريطة تنظيمية بسيطة لاحدى البلديات في فرنسا

1. Humes, Samuel & Martin, Eileen, Ibid, p. 531-540

(مقـارنة)

يتضح لنا من الاستعراض القصير للحكم المحلي في اليابان وألمانيا الاتحادية وبريطانيا وفرنسا والولايات المتحدة أن تطور هذا الحكم خاضع للتطور التاريخي والاجتماعي والفكري الذي تمر به كل دولة . ورغم أن ألمانيا الاتحادية والولايات المتحدة دولتان فدراليتان تتبعان سياسيا نظام الديمقراطية الغربية إلا أن الحكم المحلي فيهما متميز وذلك لإختلاف الظروف التاريخية لكل منها . ففي الولايات المتحدة يرجع نظام الحكم المحلي الذاتي إلى مرحلة استيطان المهاجرين الأوائل في المنطقة التي أصبحت فيما بعد (الولايات المتحدة الامريكية) . حيث انشأ هؤلاء المستوطنون مستعمرات مختلفة في بقاع مختلفة من المنطقة ووضعوا لأنفسهم قوانين تنظم العلاقة فيما بينهم وأيضاً نظم الحياة الاجتماعية في المستعمرة ، وعند إنشاء الولايات المتحدة روعي الحكم المحلي الذاتي الذي كانت تتمتع به كل مستعمرة وضمن دستور الولايات في بقائها واستمرارها ، إلا أن التطورات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية تطلبت في كثير من الأحيان ادخال تعديلات عديدة ..

وفي العصور الوسطى كانت ألمانيا أرض الحكم المحلي الذاتي وكانت كل مدينة تعطي لنفسها قوانينها وتحكم نفسها ، وتدخل الدولة (الملك أو الامبراطور) في شئون المدينة ضعيفا جدا وفوق هذا كانت الدولة ترى في دساتير المدن جزءا من دستورها .

ولكن في القرن السادس عشر تغير الوضع وظهر نظام الحكم المطلق الذي يضع كل السيادة في يد الملك أو الامبراطور وبذلك فقدت المدن واحدة بعد الاخرى حكمها الذاتي ولم يتغير هذا الوضع إلا في القرن التاسع عشر عندما أدخل المصلح الاداري الألماني (شتاين) إلى نظام إدارة البلديات الحكم المحلي الذاتي من جديد .

وكان نتيجة لما ذكرناه أن أصبح لنظام الحكم المحلي في ألمانيا تطور تاريخي يختلف عن تطوره في الولايات المتحدة . بينما امتاز الحكم المحلي في ألمانيا الاتحادية بإدخال اللامركزية وذلك لرفع فعالية الادارة المحلية كان الاتجاه في الولايات المتحدة أخذ جزء من السلطات من المحليات وإعطاءها لحكومات الولايات أو الحكومة المركزية وذلك لضمان وحدة الولاية أو الدولة ولتنسيق نظام حكم البلاد كلها .

وفي الوقت الحاضر يمر نظام الحكم المحلي في ألمانيا الاتحادية وفي الولايات المتحدة في ظروف متشابهة نسبيا . ففي كلى البلدين زاد دور الحكومة المركزية في نشاطات الانماء المحلي ، كما زاد أيضاً العجز المالي للبلديات مما أدى إلى زيادة اعتمادها على الاعانات المركزية واعانات حكومات الولايات .

شكـل (٧)



خريطـة تنظيميـة لاحـدى المحافظات في فرنسـا

وقد أدى التطور المذكور في كلي البلدين إلى الخوف من ضعف اللامركزية . وفي المانيا الاتحادية أدت الرغبة في تقوية المحليات إلى اصلاح إقليمي يقصد به خلق وحدات محلية تستطيع أن تمول نفسها بنفسها ولكن هذا الاصلاح لم يؤد إلى النتيجة المرجوة . أما في الولايات المتحدة فلم يكن هناك اصلاح اقليمي واسع النطاق يستحق الذكر والسبب في ذلك هو تمسك المحليات بذاتيتها بشدة وما إذا كان يمكن أن يؤدي اصلاح اقليمي نحو اللامركزية في الولايات المتحدة إلى تقوية المحليات أم لا ؟ فإنه سؤال لا يمكن الاجابة عنه ، إلا أن التجربة الالمانية تثبت أن المشكلة أعظم من أن تحل بإصلاح اقليمي .

أما فيما يختص ببريطانيا واليابان فإنهما حكومتان تتبعان نظام الديمقراطية الغربية ، وإلى جانب هذا فهما مكونتان من جزر . ورغم هذا التشابه إلا أن نظام الحكم المحلي في كل منهما تطور حسب الظروف التاريخية التي مرت بها البلاد ، **ففي بريطانيا** ، حيث استوطنت في الجزر لأول مرة قبائل مختلفة أعطت لنفسها حكماً ذاتياً ، ظهر الحكم المحلي قبل ظهور المملكة . أما في اليابان حيث كان التفكير الاجتماعي قائماً على اعتبار المجتمع أسرة واحدة وحيث كان يعطي للامبراطور صفة الألوهية كانت المركزية المطلقة هي السائدة ، إلا أن البلاد انفتحت للأفكار الأوروبية الجديدة واقتدت بنظام الحكم المحلي البروسي الذي كان يعطى للمحليات صلاحيات بسيطة . وبعد الحرب العالمية الثانية أدخل في **اليابان** نظام للحكم المحلي من جديد وتأثر هذا النظام إلى حد ما بالحكم المحلي للولايات المتحدة التي احتلت البلاد بعد الحرب لفترة قصيرة ولكن رغم هذا التأثر لم تتحول المحليات اليابانية إلى وحدات تهتم بالاحتفاظ بذاتيتها إلى حد يتناقض مع علاقتها مع الحكومة المركزية . فالعمدة أو الحاكم ليس مسئولاً فقط أمام المجلس المحلي بل أيضاً أمام الحكومة المركزية وهو لهذا يعتبر همزة الوصل بين المحلية والمركزية وعليه أن يحافظ على مصلحة كلتي الجهتين ، ويساعده في تحقيق هذا الهدف التفكير الاجتماعي الياباني المذكور الذي يُرى في أية هيئة في المجتمع سواء أكانت اقتصادية أو اجتماعية أو ثقافية بما في ذلك التمثيل السياسي الوطني. لهذا يقل في نظام الحكم المحلي الياباني الخلاف والنزاع بين المحليات والمركز الذي أصبح اليوم في بريطانيا وألمانيا والولايات المتحدة مشكلة سياسية ذات أولوية في الانتخابات السياسية، إذ أن السكان من المحليين يطلبون من المنتخب أن يكون له حق تمثيل مصالحهم المحلية بما في ذلك الحكم المحلي الذاتي .

ويختلف النظام الفرنسي عن النظام الألماني والانجليزي والأمريكي بالمركزية إذ يشبه النظام هرماً متدرجاً على قمته الحكومة المركزية التي تتمتع بصلاحيات واسعة في إدارة شئون المناطق المحلية المختلفة من خلال ممثليها فيها فالوحدات المحلية تخضع للتعليمات والتوجيهات الصادرة عن الوزارات المركزية .

ومن حيث تاريخ الحكومة المحلية في الدول المذكورة فإننا نجد أن نظام الحكم المحلي الألماني تأثر في باديء الأمر بالنظام الفرنسي والنظام الأمريكي وله جذوره في النظام الانجليزي . واليابان (كما ذكرنا سابقاً) تأثرت بالنظام البروسي الألماني والنظام الأمريكي ولكن هذا التأثر لم يكن تقليداً أعمى ، كما رأينا في استعراضنا لنظام الحكم المحلي في الدول المذكورة ولكل نظام طابعه الوطني الخاص .

وفي الختام نشير إلى أن نظام الحكم المحلي في الدول المذكورة يمر في مرحلة يسود فيها صراع المركزية واللامركزية .

تأثر نظام الحكم المحلي في الدول النامية بنظام الحكم المحلي في الدول الصناعية :

فيما يختص بتأثر الدول النامية بنظام الحكم المحلي في الدول المذكورة فإن بريطانيا وفرنسا كانتا أكثر الدول تصديراً لنظام الحكم المحلي . فكل الدول الافريقية والآسيوية التي كانت مستعمرة تأثر نظام الحكم المحلي فيها بنظام الدولة التي استعمرتها ولكن نظام الحكم المحلي الفرنسي لم يكن له أثر فقط على المستعمرات الفرنسية السابقة ، فبعض الدول الآسيوية والافريقية التي لم تستعمر قط أو التي كانت مستعمرة انجليزية تأثرت بالنظام الفرنسي [1] . وحسب ما رأينا يرجع زيادة أثر النظام الفرنسي الى ميل الدول النامية إلى النظام المركزي أو اللامركزية الساعية الى عدم التركز Deconcentration الذي يكتفي بإدارة ميدانية تمكن الأجهزة المركزية من توجيه الادارة المحلية وتقديم الاستشارة لها في نشاطاتها الانمائية .

ويرجع ميل الدول النامية الى المركزية (أو اللامركزية الساعية فقط الى عدم التمركز) إلى عوامل كثيرة منها :

- ظروف الحقبة الاستعمارية التي مرت بها .
- قلة الموارد البشرية المتعلمة والمدربة وهذا يحد من إمكانية انشاء أجهزة لا مركزية مزودة بالقوى البشرية اللازمة لكل المحليات التي تتمتع باللامركزية .
- اعتماد المحليات مالياً على اعانات الحكومة المركزية التي تريد أن تشرف على ما تصرفه على المحليات .
- اعتماد الحكومة المركزية على الضرائب التي تجمع محلياً .
- الخوف من ظهور أو نمو التعصب المحلي وما قد يصحبه من سيول انفصالية .

يتضح لنا من العوامل المذكورة أن مسألة المركزية واللامركزية في الحكم المحلي مسألة اقتصادية وسياسية واجتماعية وثقافية إلى جانب كونها ادارية ، لهذا يجب على أية دولة تستورد نظاماً للحكم المحلي أن تراعي ظروفها الخاصة وأن تطوع ما تستورده ليتناسب مع بيئتها . ولكن هذه المراعاة يجب أن تؤدي إلى اخضاع المستورد (بفتح الراء) للظروف المحلية ، فالظروف المحلية نفسها في حاجة إلى تطوير وتطويع لتكون قادرة على استيعاب المستورد وترويجه في البيئة المحلية . على أساس ما ذكرناه تجري اليوم في كل أنحاء العالم اصلاحات للحكم المحلي وعليه يجب على المدن العربية أن تبحث الاطار المفاهيمي العام لاصلاح الحكم المحلي واتخاذ ادارة البلديات هذا الاطار الذي يخلق الفكر العربي في الحكم المحلي الذي يجب أن يكون مرناً بحيث يسمح لكل دولة أن تقوم بإصلاحاتها للحكم المحلي دون أن تقحم في ظروفها المحلية ما لا يتلاءم معها .

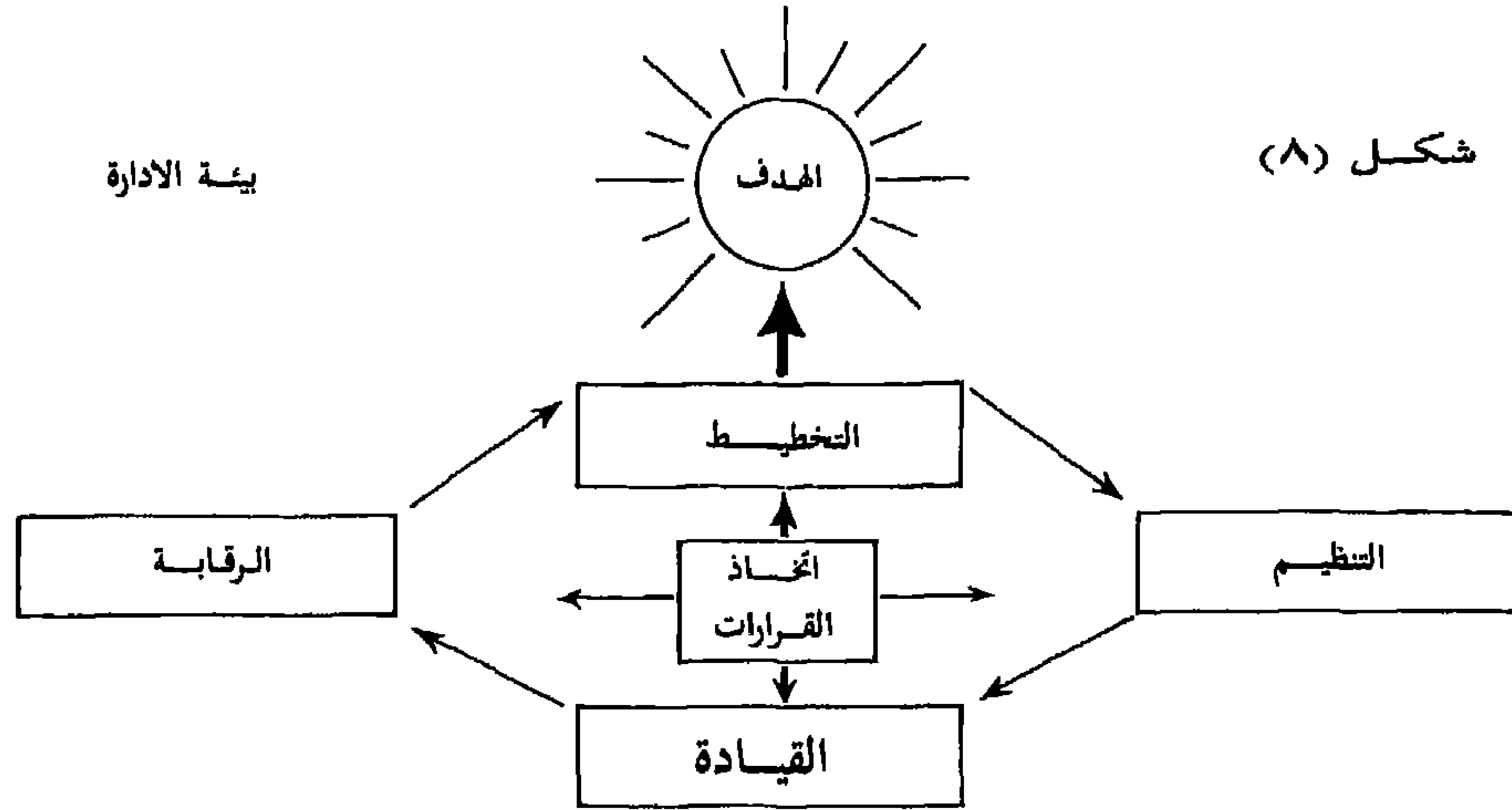
1. Humes, Samuel & Martin, Eileen, Ibid, p. 38-39

ثانيًا : التنظيم ومراحل العملية الادارية :

سبقت الاشارة إلى أن الادارة تبغي تحقيق الأهداف الرئيسية للمنظمة عن طريق توظيف كافة الامكانات المادية والبشرية ، ووصولًا لهذه الأهداف فإن هناك مراحل أو عمليات ادارية متداخلة ومتشابكة وليست متتابعة ، وهذه المراحل موجودة وقائمة في كل أنواع المنظمات وهذه المراحل هي :

ــ التخطيط .
ــ التنظيم .
ــ الرقابة .

شكل (٨)



لو ألقينا نظرة على قطاع البلديات لوجدنا أن الاختصاصات الرئيسية للمدينة أو البلدية تدور أساساً حول تقديم خدمات مباشرة تؤدى للمواطنين والمقيمين في كافة النواحي المتعلقة بأنماط معيشتهم ومن أهم تلك المجالات هي :

ــ الصحة العامة والرقابة الصحية
ــ المؤسسات الدينية .
ــ التموين
ــ تخطيط المدن والشوارع
ــ الكهرباء والغاز
ــ فسوحات البناء
ــ الفنادق
ــ المتنزهات
ــ الحرف والصناعات .
ــ الدفاع المدني واغاثة المنكوبين
ــ المسالخ ومعاينة الذبائح
ــ الاحتياط للعوامل الطبيعية المفاجئة مثل الفيضانات والسيول والزلازل والبراكين
ــ الباعة المتجولون
ــ مكاتب التوظيف والاستخدام
ــ الأبنية الآيلة للسقوط وتقرير هدمها
ــ الحيوانات السائبة والكلاب الضالة
ــ المؤسسات التعليمية والثقافية
ــ المؤسسات الرياضية
ــ الرعاية الاجتماعية
ــ المياه
ــ الصرف الصحي
ــ الأسواق العامة
ــ المحلات العامة
ــ وسائل النقل داخل المدينة
ــ المطافىء
ــ الأغذية والغش التجاري
ــ البيئة
ــ النظافة
ــ المظلات العامة (في الميادية وقرب أماكن النقل العامة)
ــ الاعلانات
ــ القضاء على الحشرات وازالة القوارض
ــ تخطيط الأراضي الفضاء وتسويرها
ــ تنظيم الاسكان وحماية الأراضي من التعديات
ــ المقابر

ولتحقيق هذه الأهداف على مستوى البلديات فإن العملية الادارية تمر بمراحل تبدأ بالتخطيط ويعني ذلك اختيار بديل من بين البدائل المتاحة في ضوء التغيرات البيئية والامكانات المتاحة على المستوى المحلي والمستوى القومي ، فإذا تم التفكير في انشاء جهاز أو مرفق كمستشفى مثلًا لتقديم الرعاية الصحية والعلاجية فينبغي إثارة بعض الاستفسارات عن نوع الخدمة التي سيقدمها المستشفى . هل هي تقديم خدمة علاجية وصحية عامة ؟ أم متخصصة في مجال واحد .« كالصدر أو الحميات » فقط ، ومن سُتقدم لهم تلك الخدمة ؟ أي عدد السكان المفروض أن تقدم لهم تلك الرعاية ثم يلي ذلك تقدير الميزانية المطلوبة بحيث تترجم في شكل بنود إنفاق معينة كعدد الأسِرّة ــ عدد الحجرات ــ عدد الأطباء والمساعدين الفنيين ــ جهاز التمريض ــ المساعدات المالية المنظور تقديمها من المحليات كإعانات أو تبرعات أو هبات .. الخ، الأسئلة المثارة التي تتم الاجابة عليها وتحليلها إلى أن يستقر الأمر على اختيار بديل واحد يدرج في الخطة باعتباره هدفاً أو أملًا يطلب تحقيقه ، ويظهر دور التنظيم جلياً في هذه المرحلة التخطيطية في التنسيق بين الرغبات اللانهائية وتحديد الأولويات المطلوب انجازها ثم تحديد الامكانات المادية والبشرية اللازمة لتنفيذ الخطة ، كما يظهر دور التنظيم في هذه المرحلة أيضاً على المستوى القومي عند تحديد الأولويات بالنسبة للخدمات الصحية والتعليمية والتموين.. الخ ، وذلك على مستوى المحليات جميعها وذلك بالتنسيق بين الرغبات المأمولة وبين التمويل والامكانات الأخرى المتاحة على المستوى القومي .

فالدور التنظيمي بهذا الشكل خلال مرحلة التخطيط يمهد للتنفيذ فإذا ما أقدمنا على التنفيذ فإننا نكون أمام امكانات مادية وبشرية ، هذه الامكانات تحتاج الى قيادة ورؤساء وتوجيه للمرءوسين ، وبالتالي علاقات عمل تمثل خطوط السلطة والمسئولية وحدودها واختصاصات التقسيمات التنظيمية داخل هيكل تنظيمي ، ويكون للتنظيم دور كبير في التنسيق بين تلك التقسيمات ومنع الازدواجية أو القصور في الأداء ، والتنسيق بين

العاملين رؤساء ومرءوسين ، وأداء الأعمال وتفويض السلطات وتحقيق مبادىء اللامركزية أو المركزية حسب الظروف وتحديد نطاق الاشراف .

ثم تلعب الرقابة أو التقويم دوراً هاماً ليس فقط بعد انتهاء التنفيذ ولكن أيضاً أثناء مراحل العملية الادارية ابتداء من التخطيط عن طريق وضع المعايير ومعدلات الأداء والتنفيذ المناسبة ، وتستمر أثناء التنفيذ إلى أن يتم قياس النتائج في النهاية تمهيداً لوضع خطة جديدة أو تعديل مسار الخطة الحالية في ضوء النتائج النهائية .

ويبدو دور اتخاذ القرار عظيماً في كافة المراحل السابقة باعتبار أن كل خطوة سواء في مرحلة التخطيط أو التنفيذ أو الرقابة ما هي إلا قرار سوف يؤثر إيجاباً أو سلباً على المراحل التالية طبقاً لنوع القرار .

ثالثاً : التنظيم والعوامل البيئية :

قبل البدء في إعداد البناء التنظيمي للمدن والبلديات سواء أكان التنظيم لأول مرة أو إعادة التنظيم السابق فإنه يتعين الأخذ في الحسبان العوامل البيئية المحيطة بالتنظيم حيث أن تلك العوامل تؤثر وتتأثر بالتنظيم القائم أو المقترح ، فإهمال البيئة أو أحد عواملها عند إعداد التنظيم لا بد أن يؤثر سلباً على كفاءة التنظيم بل قد يؤدي إلى رفضه وفشله في معظم الأحيان ، ولو استعرضنا بعض العوامل البيئية التي تؤثر في التنظيم ومن ثم بالأساليب الادارية وخطط التنمية بالمدن والبلديات المختلفة لأمكن استخلاص العوامل المشتركة التي توجد بالمدن على اختلاف مساحة الوطن العربي ، مع ملاحظة أن هناك عوامل خاصة تنفرد بها مدينة أو بلدية معينة فيتعين أخذها في الحسبان عند إعداد التنظيم والهيكل التنظيمي لها . وأهم هذه العوامل :

١ ــ العامل الديني :

- لما كانت الشريعة الاسلامية هي المصدر الرئيسي لمعظم النظم والقوانين في المنطقة العربية فإن أية خطة أو بناء تنظيمي أو مشروع أو فكرة أو تأدية خدمة يجب ألا تتعارض أو تتنافى مع الشريعة الاسلامية ، فلا يمكن لبلدية أو مدينة أن تخطط لانشاء مشروعات تتعارض مع مبادىء الدين الاسلامي الحنيف وكذا الأديان السماوية الأخرى فلا يتصور قيام مشروعات تتنافى والآداب العامة ، أو التخطيط لاقامة مزارع لتربية الحيوانات المحرمة لحومها شرعاً ، كما لا يتصور احداث بناء تنظيمي لأي جهاز انتاجي أو خدمي على أساس نظام السخرة .

٢ ــ العامل الجغرافي :

تعتبر مساحة المدينة أو البلدية ومدى توفر الظواهر الاستراتيجية بها من أنهار وموانىء وشلالات وغيرها أحد العوامل البيئية الهامة التي لا يمكن إغفالها ، فمساحة المدينة أو البلدية سواء المخصصة للمباني أو للزراعة أو المنافع العامة وغيرها يجب أن تؤخذ في الحسبان لدى أي خطة من حيث إمكانات التوسع وبحيث لا يتم التوسع مستقبلاً على حساب الرقعة المزروعة خاصة إذا كانت محدودة ، كما أن مساحة المدينة تؤخذ في الحسبان لدى توزيع الخدمات المختلفة من إنارة ومياه وصرف صحي وغيرها وتنظيم تقديم تلك الخدمات .

كما أن موقع المدينة أو البلدية وخاصة إذا حباها الله بثروات طبيعية ذات أهمية من حيث التأثير على نمط الانتاج وكونه استخراجياً أو صناعياً ومدى جذب الصناعات الأساسية والتكميلية وتأثير ذلك على نمط الاستهلاك .

٣ ــ العوامل الاجتماعية :

من العوامل البيئية التي تؤثر وتتأثر بالتنظيم تلك التي يمكن أن يطلق عليها العوامل الاجتماعية وأهمها :

- التمسك بالتراث الاسلامي والحضاري والتقاليد الموروثة ، وتأثير ذلك يبدو جلياً في المدن والبلديات من حيث نوع المشروعات التي تقدمها الدولة ، والتماسك الأسري وتوثيق الروابط بين العائلات .
- التركيب الاجتماعي للمدن والبلديات حيث تكون غالبية الأسر في مستوى اجتماعي ومستوى دخل متقارب، هذا بالاضافة إلى أن غالبية الأسر بالمدن هي أسر نزحت من الريف حيث الهجرة إلى المدن من أجل فرص عمل أكثر ، وبالتالي فإن التركيبة الاجتماعية والثقافية والتعليمية للعاملين النازحين من الريف تكون معروفة مسبقاً لدى أي تخطيط .
- البطالة المقنّعة بالمحليات سواء أكان ذلك بالنسبة للقطاع الزراعي أو القطاع الصناعي حيث أن فرص العمل تكون أقل من نسبة الأيدي العاملة ، وبالتالي يجب أن تتجه الخطط التنموية إما إلى إعادة توزيع القوى العاملة على مصادر الانتاج المختلفة وذلك بإعادة تدريبهم أو بفتح مجالات عمل حقيقية تستطيع استيعاب تلك الأيدي العاملة .

٤ ــ العوامل الاقتصادية :

كما أن العوامل الاقتصادية ذات تأثير كبير على مجمل العوامل البيئية التي تؤثر وتتأثر بالشكل التنظيمي السائد في المدن والبلديات ومن أهم تلك العوامل :

- النظام الاقتصادي السائد في الدولة « رأسمالي أو اشتراكي » وتأثير ذلك على ظهور ونمو القطاع الخاص ومدى وحجم مشاركته للخطة التنموية ، كذلك الحال بالنسبة للاقتصاد الموجه في ظل خطة مسبقة ومدى مشاركة القاعدة الشعبية من عدمه في وضع هذه الخطة .
- نوع الانتاج السائد بالمدينة « صناعي ، زراعي ، رعي » وامكانية التنويع في مصادر الدخل دون الاعتماد على مصدر واحد للدخل وتأثير ذلك على نمط المعيشة ونمط الاستهلاك وتنويع الخدمات التي تؤدى للمواطنين .
- المشروعات والخدمات الحكومية المؤداة على المستوى المركزي واللامركزي وهل تتولى الحكومة المركزية تأدية كافة الخدمات من أمن ودفاع وصحة وتعليم وتموين ورعاية اجتماعية وغيرها حتى مستوى الفرد في المدن والبلديات أم تترك الدولة للقطاع الخاص تأدية بعض تلك الخدمات سواء منفرداً أو بالمشاركة أو بالاشراف العام أو المباشر من الحكومة المركزية .

— مقدرة المدن والبلديات على اتمام التنمية الوطنية بالاعتماد على التمويل الذاتي دون انتظار نصيبها من التنمية على المستوى القومي ويتوقف ذلك على الدخل وتنوعه وكذلك على اقتناع المواطنين بأهمية التنمية الوطنية بالتمويل الذاتي .

٥ ـ العوامل البشرية :

وهو عامل مهم تحت كل الظروف فتعتبر العمالة أحد العوامل الانتاجية في ظل كافة النظم الاقتصادية وعلم الاقتصاد ذاته « الأرض ـ العمل ـ رأس العمل ـ الانتاج » ، ولا يعقل قيام أي تنظيم دون توفير عنصر العمالة الصالحة لتأدية العمل .

وحيث تتشعب الأعمال وتتنوع طبقاً للنشاطات المختلفة بالمدن والبلديات فإننا نكون بحاجة لتقدير العمالة اللازمة كماً ونوعاً : **كَمّاً** (في ضوء معدلات أداء قياسية ومقررات وظيفية لكل تقسيم تنظيمي) ، **ونوعاً** (في ضوء طبيعة النشاط والأعمال) حيث تتنوع طبيعة عمل الوظائف بين أعمال تخصصية وادارية وفنية وعمالية متدرجة في مستويات الأداء والمهارة والدقة . ومن العوامل المؤثرة في هذا المجال ما يلي :

— التركيبة الاجتماعية والمستوى التعليمي للعمالة حيث يؤثر ذلك على معدل دوران العمل إيجاباً أو سلباً في شغل الوظائف طبقاً لاشتراطات شغلها من حيث توفر النوعية المؤهلة المطلوبة ، أو لدى اجراء تأهيل تحويلي وتدريبي لشغل الوظائف التي قد لا تتوافر آنذاك في المستوى أو النوع التأهيلي المحدد سلفاً ببطاقات وصف الوظائف .

— سلوكيات العمالة ودوافعها وتأثير التنظيم غير الرسمي على التنظيم الرسمي وما قد يتطلبه ذلك من جهد اضافي من جانب قيادة المنظمة لاحتواء القيادات غير الرسمية بانضمامها للنقابات العمالية أو المهنية إذا كان ذلك معوقاً أو معطلاً للوصول الى الأهداف ، وقد يكون التنظيم غير الرسمي في بعض الأحيان مسانداً للادارة ومساعداً لها في تحقيق أهدافها .

— الاهتمام بدراسة الدوافع الكامنة في صفوف العاملين ومن ثم وضع الحوافز اللازمة لتلك الدوافع ايجاباً أو سلباً .

تلك هي أهم العوامل البيئية المشتركة في المدن والبلديات التي تؤثر وتتأثر بالتنظيم والتي يتعين عدم اهمالها وذلك بمراعاة العوامل البيئية الخاصة التي تنفرد فيها مدينة أو بلدية عن الأخرى .

رابعًا : التنظيم واللجان :

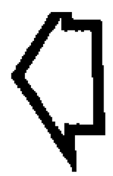
تعتبر اللجان إحدى الوسائل العلمية التنظيمية وتظهر أهميتها عندما يتطلب أداء بعض الأعمال جهود وفكر مجموعة من الأفراد ، أو ضرورة للتنسيق في العمل فيتم تشكيل لجنة من عدد من العاملين ذوي الخبرة للقيام بعمل معين . وقد تكون هذه اللجان دائمة ومستمرة مثل لجان الشراء ، أو لجان الفحص والاستلام ، أو مؤقتة ينتهي عملها بانتهاء المهمة المطلوب انجازها .

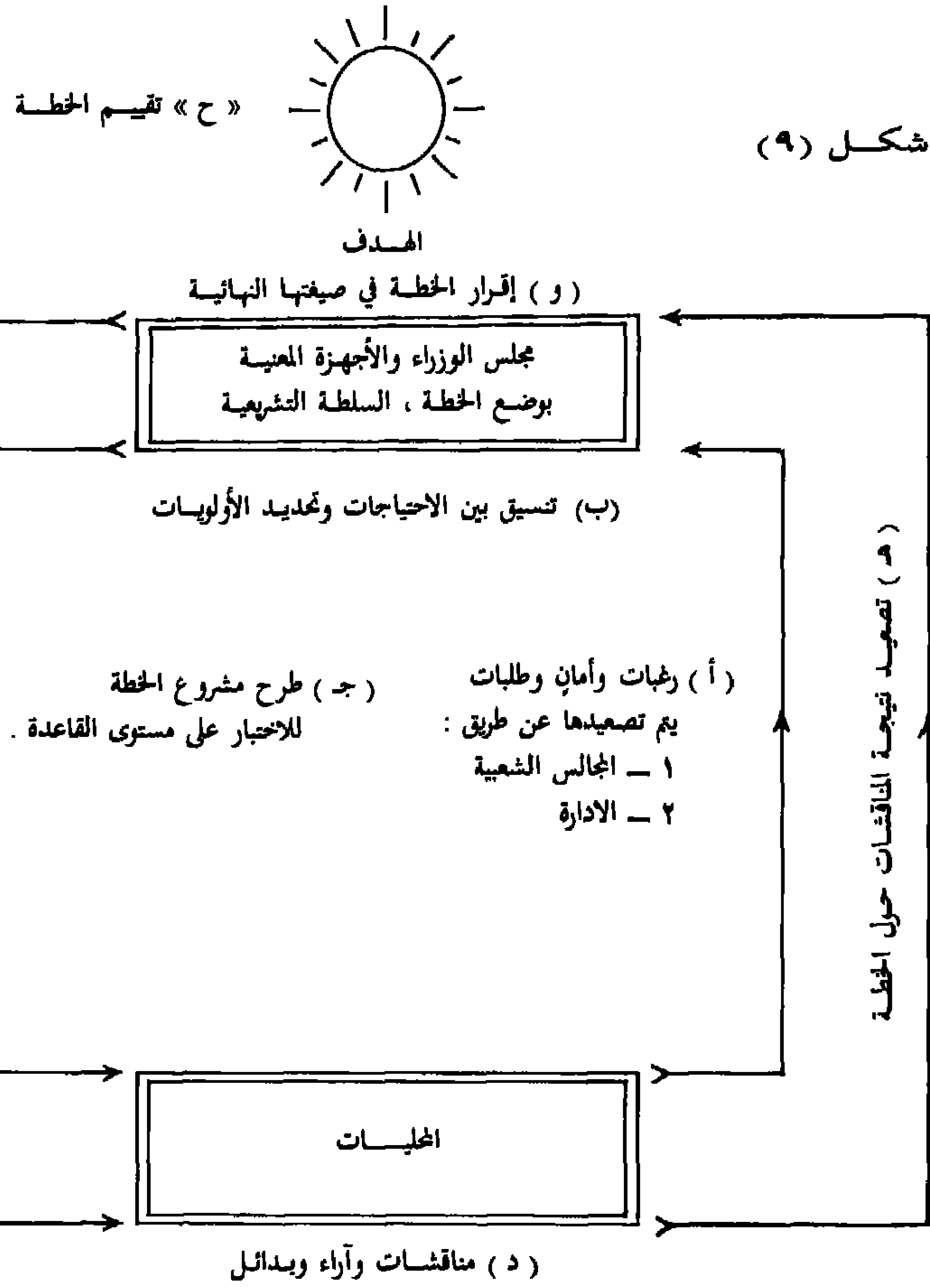
وقد يكون للجان المشكلة قوة تنفيذية تكمن في حق اتخاذ القرارات ، أو استشارية تقدم النصيحة أو التوصية للادارة العليا لاتخاذ ما تراه مناسباً في ضوء المتغيرات الأخرى .

وتظهر الحاجة الماسة إلى تشكيل اللجان على مستوى البلديات سواء على المستوى التنفيذي أو المستوى الشعبي . فعندما تتعدد الخبرات وتتنوع وتتعدد المشكلات على المستوى المحلي أو كونها تمس عدداً من التقسيمات التنظيمية ذات الأنشطة المتباينة فإن الأمر يحتاج إلى تشكيل لجنة تتولى دراسة وتعديل الخطط وتغييرها والتنسيق بين الادارات والأقسام المختلفة وبهذا تتميز بطرح الموضوع على المختصين دون اتخاذ قرار فردي فيه مما يعمق المشاركة على المستوى الشعبي والتنفيذي ويرفع من الروح المعنوية وتطوير وحفز العاملين .

فإذا ما تصورنا اننا أمام خطة لمدينة أو بلدية ما لرصف الشوارع والطرقات فإن الأمر يحتاج لآراء جهات متعددة ذات علاقة مثل المياه ، الغاز ، والكهرباء ، والصرف الصحي ، والهاتف ، وتخطيط المدينة .. الخ وفي هذه الحالة تبرز أهمية عمل اللجان في اتخاذ القرار المناسب بمراعاة تلك الجهات ذات العلاقة بحيث لا يفاجأ المواطن بحفريات أخرى حيث لم يؤخذ في الحسبان شبكات المياه أو الصرف وغيرها .

فإذا ما ارتأت رئاسة المدينة أو البلدية تشكيل لجنة فإن هناك اشتراطات يجب توافرها في تشكيلها كتحديد الغرض منها ، واختصاصاتها ، والوقت اللازم لاتمام مهامها ، وسلطاتها وصلاحياتها ، وعلاقة اللجنة باللجان والتقسيمات التنظيمية الأخرى ، واختيار أعضاء اللجنة على أساس موضوعي في ضوء خبراتهم وتخصصاتهم بعيداً عن النواحي الشخصية وتأثيرها من محاباة ووساطة . فإذا ما تم تشكيل اللجنة طبقاً للضوابط الموضوعية فإن ذلك يساعد في القضاء على ـ أو على الأقل تقليص ـ العيوب التي تشوب اللجان عموماً مثل طول الوقت المستغرق في الاجتماعات والمناقشات وارتفاع التكاليف ، والحلول الوسط بغية ارضاء العديد من الأطراف وغياب عنصر المشاركة الفعال .





خامساً : المشاركة المحلية واتخاذ القرارات على مستوى المحليات :

يمثل الرسم التوضيحي شكل رقم (٩) منظومة المشاركة المحلية واتخاذ القرارات على مستوى المحليات حيث تتصاعد الرغبات والأماني (أ) للقاعدة بالمحليات عن طريق التمثيل المحلي بصورة مختلفة وكذا عن طريق الادارة الحكومية (تعليم ، خدمات ، تموين ، رعاية اجتماعية .. الخ) إلى مجلس الوزراء والسلطة التشريعية والأجهزة المعنية بإعداد الخطة حيث يتم التنسيق (ب) بين الاحتياجات وتحديد الأولويات ، تمهيداً لاعداد مشروع الخطة الذي يتضمن ترتيب أولويات الصرف على المرافق والمشروعات المختلفة بالمحليات ، وتطرح للاختبار (جـ) على مستوى القاعدة ، تتم مناقشة المشروع سواء على المستويين الشعبي أو الرسمي وتعد الآراء والبدائل (د) وترفق بمشروع الخطة ويتم تصعيدها (هـ) مرة أخرى إلى قمة الجهاز التنفيذي والتشريعي ، تعد الخطة في شكلها النهائي ويصدق عليها (و) من السلطة التشريعية حيث تخطر بها المحليات (ز) بدءاً للتنفيذ (حـ) وتجري المتابعة الدورية للخطة لتحديد مدى الانجاز ونسبته أو معدل الانحراف ومداه وأسبابه عملاً على سير التنفيذ وفق الخطة الموضوعة .

تستهدف الخطط التنموية التي تعدها الدول إحداث تغيرات جوهرية في البنيان الاجتماعي والاقتصادي للمجتمع وحتى تلقى هذه الخطط رضا المواطنين وتحقق آمالهم وتعبر عن طموحاتهم يتعين أن يؤخذ في الاعتبار رغبات واحتياجات القاعدة وهذا ما يعني المشاركة المحلية أو مشاركة المواطنين على مستوى القاعدة بالمدن والبلديات في اتخاذ القرار .

فعند التفكير في مشروع الخطة تكون هناك طلبات واحتياجات يود المواطنون تحقيقها ، هذه الرغبات يتم تصعيدها الى رأس الجهاز التنفيذي « مجلس الوزراء والأجهزة المركزية للتخطيط » المنوط بها إعداد الخطة ، ثم السلطة التشريعية ، وذلك عن طريق قنوات اتصال رسمية وشعبية .

أما الرسمية فتكون عن طريق الوحدات المحلية التي تمثل أنشطة مختلفة كالتعليم ، والتموين ، الزراعة ، الاسكان ، الصحة ، الثقافة ، الشباب والرياضة ، الشئون الدينية ، الخدمات الاجتماعية وغيرها .

أما المسار الوطني فيكون عن طريق المجالس المحلية أو الوطنية على المستوى المحلي والمستوى القومي « أعضاء مجالس المدن والبلديات ــ أعضاء المجالس المحلية ــ أعضاء المجالس الوطنية ــ أعضاء مجلس الشعب أو الأمة أو النواب .. الخ من صور التمثيل المحلي .

ويكون للتنظيم دوره الكبير على المستوى المحلي عند التنسيق بين رغبات وآمال المواطنين بحيث يتم تصعيد المطالب الملحة طبقاً للأولويات ، ثم يظهر دور التنظيم مرة أخرى على المستوى القومي عند التنسيق بين مطالب المحليات من جهة ، ومطالب الوزارات والهيئات المركزية التي لها فروع بالمحليات وبين قمة الجهاز التنفيذي وذلك في ضوء الامكانات التمويلية

المتاحة أو التي يمكن إتاحتها كمصدر تمويلي لخطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية .

التنظيم والمشاركة المحلية :

لا شك أن المشاركة المحلية الفعالة تعد سنداً للتنظيم تؤثر وتتأثر به وتحقق مزايا عديدة يمكن الاشارة إلى أهمها فيما يلي :

١ ــ مراعاة العوامل البيئية عند إعداد الخطة والتجهيز لها .
٢ ــ تدريب القيادات الحالية بالمحليات وصقل وتنمية مواهبهم ، وخلق طبقة جديدة من القيادات الشابة .
٣ ــ تحقيق لا مركزية الأداء والاستفادة من مزاياها وأهمها الظروف البيئية .
٤ ــ تنمية مواهب وقدرات القيادة الوطنية والقيادة التنفيذية .
٥ ــ ثقة المواطنين في الخطة وتنفيذها وعدم معارضتها .
٦ ــ اهتمام المواطنين بدفع نصيبهم من الضرائب والرسوم لشعورهم ان ذلك سوف يعود عليهم في شكل خدمات حديثة أو تحسين خدمات قائمة .
٧ ــ الشعور بالمسئولية الاجتماعية وهو ليس شعوراً عقلياً فقط بل مشاركة جماعية من الأفراد والجماعات والقيادات في كل نواحي الحياة على مستوى المدينة والبلدية .

هذا وان كانت هناك مآخذ على المشاركة المحلية كابطاء عملية التخطيط وإقرار الخطة إلا أنها ضرورة ملحة كما سبقت الاشارة إليها .

(جـ) مشاكل التنظيم الاداري في البلديات :

في ضوء البحث الاستبياني الذي صممه المعهد العربي لانماء المدن (١) والذي أرسل لـ (٢١٨) مدينة فقد وصلت ردود ٦٧ مدينة حتى إعداد البحث وقد أرفقت ٢٤ مدينة منها هياكلها التنظيمية واختصاصاتها .

وبغرض تحليل تلك المشكلات فقد أمكن تبويب المشكلات التنظيمية وتصنيفها كما جاء في أجوبة المدن والبلديات طبقاً لرؤوس الموضوعات التالية :

مشكلات تتعلق بالنظم والقوانين القائمة :

ــ تطبيق نظم إدارة محلية مأخوذة عن دول أخرى رغم تغير الظروف البيئية .
ــ جمود القوانين والنظم واللوائح السائدة .

مشكلات تتعلق بالهيكل التنظيمي :

ــ الجنوح للمركزية وعدم إعطاء الصلاحيات اللازمة للمدن والبلديات .
ــ تداخل الاختصاصات فيما بين التقسيمات التنظيمية داخل المدن من جهة وبين أجهزة الخدمات المختلفة من جهة أخرى وضعف التنسيق بينها .
ــ عدم ملاءمة بعض الأشكال التنظيمية والاجراءات والأساليب القائمة للتطوير الذي يحدث بالأجهزة .
ــ عدم الأخذ بمبدأ التخصص وتقسيم العمل ووضع الرجل المناسب في المكان المناسب لشغل الوظائف طبقاً للشروط الموضوعية اللازمة لها .
ــ زيادة نطاق الاشراف واعداد المرءوسين الخاضعين لاشراف الرئيس المباشر .

مشكلات تتعلق بالقوى البشرية :

ــ البطالة المقنّعة في بعض الوحدات مقابل عجز في الوحدات الأخرى .
ــ بعض الظواهر الاجتماعية كانصراف العمالة الفنية المدربة عن العمل الحكومي .
ــ نقص التدريب بين الرؤساء والمرؤوسين على حد سواء .
ــ انخفاض وضعف الحوافز والمكافآت .
ــ عدم إعطاء الرئيس الوقت الكافي للأعمال الاستراتيجية التخطيطية .

مشكلات تتعلق بالمشاركة المحلية .

مشكلات تتعلق بنقص الامكانات :

وسوف نتناول عرض تلك المشاكل تفصيلًا فيما بعد .

أولًا : مشاكل تتعلق بالنظم والقوانين القائمة :

تختلف أنماط ادارة المدن والبلديات في العالم العربي سواء من حيث هياكلها التنظيمية أو القوانين القائمة ، أو من حيث انشائها ، ومعظمها تأثر بشكل كبير بأنماط الادارة المطبقة في الدول الغربية ، ولو استعرضنا الدول العربية من حيث أسلوب النظام المتبع في الادارة خاصة الادارة المحلية لوجدنا أن النمط الغالب اتباعه يرجع الى تأثره باستخدام الأسلوب الانجليزي أو الفرنسي وتطبيقه على إدارة المدن العربية رغم تغير الظروف البيئية والمحلية في تلك المدن عن مثيلاتها بتلك الدول ، فقد تأثرت الدول العربية بالنظم المطبقة من قبل الدولة المستعمرة فالنظام الانجليزي يمثل نظام حكم محلي مع أن انجلترا دولة موحدة ــ حيث تنفرد السلطات المحلية بصلاحية المبادأة في تقرير سياستها العامة ، وقد أخذت السودان وبعض الدول العربية الأخرى بالنمط الانجليزي في التطبيق . بينما النظام الفرنسي يعتمد على المبادأة التي تأتي من جانب الحكومة المركزية وعلى الأخص وزارة الداخلية بينما الأقاليم تمثل صور اللامركزية الادارية .

---

(١) صمم المعهد نموذج استبيان أرسل للمدن والبلديات الأعضاء حول موضوع المؤتمر السابع ــ راجع الفصل الأول من الباب الثاني .

لذا عندما نتعرض للأنماط الموجودة بالمدن العربية يجب أن نتداولها بشيء من الحرص والروية دون التأثر بالأسلوب والمسمى المستخدم في الادارة ، فتباين أسماء النظم بين الادارة المحلية والحكم المحلي لا يعطي مدلولات معينة عن طبيعة هذا النظام ، أو عن أسلوب تشكيل المجالس المحلية وصلاحياتها واختصاصاتها .

فمرجع هذه الأشياء جميعها إلى القوانين المنشئة لهذه النظم ، وإلى النظم السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي تأخذ بها الدول التي تطبق هذه القوانين ، وإلى طبيعة شعوب هذه الدول وتراثها وتقاليدها .

ولذا فإن إعادة النظر في النظم والقوانين الخاصة بالادارة المحلية أمر مرغوب وذلك أخذاً في الحسبان الظروف البيئية لكل دولة ، بل لكل اقليم في نطاق الدولة الواحدة ، وذلك باعتبار أن — الادارة المحلية — بحكم كونها أسلوباً من أساليب الادارة تتأثر بالعوامل التاريخية والاجتماعية والثقافية للبيئة التي تطبق فيها بشكل يؤكد أصالة النظم والقوانين المطبقة وعدم فاعلية استيرادها ، فالنظام أو القانون المنظم للادارة المحلية يتعين أن ينبع من واقع البيئة متجاوباً مع متطلبات ورغبات المواطنين مراعياً كافة الظروف المحيطة .

ثانياً : مشكلات تتعلق بالهيكل التنظيمي :

(١) الجنوح للمركزية وعدم اعطاء الصلاحيات للمدن والبلديات :

ويقصد بالمركزية — كأسلوب للادارة الحكومية في الدولة — تجميع أو تركيز السلطة في يد هيئة رئيسية واحدة هي السلطة المركزية التي تتولى جميع الوظائف بنفسها أو بواسطة موظفين خاضعين لسلطاتها وتوجيهاتها . أما لو أخذنا الجانب الآخر لوجدنا أسلوب اللامركزية الادارية التي تعني وجود سلطات متعددة إما أن تكون أشخاصاً ادارية محلية كالمحافظات أو الأقاليم والمدن والقرى والهجر ، أو أشخاصاً ادارية مرفقية كالمؤسسات العامة بأنواعها المختلفة .

ولذا فإن سمة الجنوح للمركزية تعني عدم اعطاء الصلاحيات اللازمة للمدن والبلديات في التخطيط والتنفيذ وحتى الرقابة ويعني ذلك اعتماد المدن اعتماداً كلياً على الحكومة المركزية في كل مراحل العملية الادارية . ولا يعني ذلك أن كل المدن والبلديات في الوطن العربي تميل للمركزية — بالرغم من أن هناك مزايا وعيوباً لكل من المركزية واللامركزية — بل أن هناك تطبيقات مضيئة على مستوى البلديات في الوطن العربي منها على سبيل المثال الأسلوب المطبق بجمهورية السودان ، جمهورية مصر العربية والمملكة العربية السعودية .

ولو ألقينا نظرة على النظام المتبع بالمملكة العربية السعودية لوجدنا أن الشئون البلدية قد تمت إدارتها في وقت سابق بمركزية شديدة، وأن المدن الكبيرة والصغيرة قد خضعت في إدارتها إلى سيطرة الوزارة ورقابتها في وضع الاستراتيجية والمخططات ، وحتى تنفيذ المشروعات . وإن كان الأسلوب المركزي قد يتمتع ببعض المزايا مثل تخصيص الموارد اللازمة كالقوى الوظيفية المدربة ، أو التجهيزات الأساسية بعدل وانصاف على مستوى المناطق الجغرافية حيث تكون هذه الموارد شحيحة فإن التوجيه المركزي خير وسيلة لضمان أحسن استخدامات لهذه الموارد وجعلها أكثر مرونة [(١)] .

ولكن هذه المزايا لو نظرنا إليها لوجدنا أنها مزايا ظاهرية أكثر مما هي حقيقية وذلك في ظل الخطة التنموية حيث لم يعد الأسلوب المركزي عملياً أو ملائماً حيث تعدت خطة التنمية طاقة أي منظمة مركزية للقيام بمهام الاشراف والرقابة ، وعليه فإن وزارة الشئون البلدية والقروية المناط بها تنفيذ وتطبيق أسلوب الادارة المحلية تحولت بسرعة إلى النظام اللامركزي وذلك بإعطاء المدن الكبيرة والصغيرة والفروع الاقليمية للوزارة أكبر قدر ممكن من الصلاحيات .

(٢) تداخل الاختصاصات فيما بين التقسيمات التنظيمية اللازمة للمدن والبلديات من جهة وبين أجهزة الخدمات المختلفة من جهة أخرى وضعف التنسيق بينها .

فلو أخذنا على سبيل المثال بعض الخدمات المؤداة لوجدنا أن عملية مياه الصرف تدخل في اختصاصات كثير من أجهزة الخدمات المختلفة كالاسكان ، الزراعة ، الصحة وغيرها وكل منها له تبعيته الادارية المنفصلة فإذا زدنا على ذلك ضعف التنسيق بينها فمعنى ذلك أن كل مرفق من هذه المرافق سيتناول مشكلة الصرف الصحي من زاوية واحدة فقط دون تأثير ذلك على باقي المرافق الأخرى . ومن جهة أخرى فإن هناك تداخلًا في الاختصاصات داخل الهيكل التنظيمي لبعض المدن والبلديات ذاتها مما سيؤدي : إما إلى توزيع المهام الواحدة على بعض الادارات ومن ثم فإنه يصعب تحديد المسئولية وكذا اجراء عملية المتابعة والرقابة .

وفي هذا الشأن نرى تحديد الأنشطة اللازمة لتحقيق الهدف الرئيسي للمدن والبلديات ثم تجميع هذه النشاطات المتشابهة في تقسيم تنظيمي محدد يطلق عليه إدارة عامة أو ادارة أو قسم حسب حجم الأعمال ، ثم تترجم هذه النشاطات في شكل اختصاصات ومهام وواجبات ومسئوليات تسند لموظفين أو عاملين مع تحديد علاقة وظائفهم بالوظائف الأخرى وغالباً ما تدرج هذه الواجبات والمسئوليات في شكل بطاقة وصف للوظيفة تحدد أبعادها وواجباتها ومسئولياتها واشتراطات شغلها .

(٣) عدم ملاءمة بعض الأشكال التنظيمية والاجراءات والأساليب القائمة للتطوير الذي يحدث بالأجهزة :

حيث أن الأخذ بالشكل التنظيمي الجيد والاجراءات والأساليب الادارية الحديثة لا يعطي دلالة على نجاح التنظيم ، خاصة إذا ما تعارض الأخذ بتلك الاجراءات والأساليب مع التطوير الذي يحدث بالأجهزة المختلفة سواء كان هذا التطوير فنياً يتعلق باستخدام تكنولوجيا جديدة أو بادخال نظام المكننة أو نظم المعلومات .

فلا يتصور وجود أعداد كبيرة من الوظائف بموازنة إحدى المدن تزيد على ثلاثين الفاً من الموظفين والعمال دون استخدام نظام الميكروفيلم لحفظ

---

(١) تقرير ماكنزي انترنشيونال (تنظيم نمو المدن — تطور الادارة) المملكة العربية السعودية . وزارة الشئون البلدية والقروية .

نماذج خدماتهم أو استخدام نظام الحاسب الآلي لتدقيق رواتبهم ومستحقاتهم .

كذلك الحال بالنسبة لاستخدام نظام متكامل للمعلومات يمكن من خلاله استرجاع المعلومات المطلوبة بكل سهولة ويسر .

وقد أوضح التحليل الاستبياني للمدن والبلديات عدم مسايرتها للتطوير الذي يحدث بالنسبة لاستخدامات نظم المعلومات والمكننة والحاسبات الآلية والمصغرات الفيلمية .

(٤) عدم الأخذ بمبدأ التخصص وتقسيم العمل :

وذلك مرجعه لعيوب في الهيكل التنظيمي ، مثل عدم تحديد الاختصاصات تحديداً قاطعاً ، وكذلك الحال بالنسبة لتداخل الاختصاصات وعدم وضع الرجل المناسب في المكان المناسب وبالتالي إهدار مبدأ هام من مباديء الادارة العلمية حتى يتعين أن يتفرغ الموظف والعامل لأداء عمل واحد ومتخصص يصل به في النهاية إلى درجة الاتقان والمهارة مع إتاحة الفرصة له لاستخدام الآلات الحديثة المساعدة وتطوير الأساليب والاجراءات المتبعة وتبسيطها . كما أن عدم الأخذ بمبدأ التخصص وتقسيم العمل يرجع إلى تزايد العرض من العمالة على الطلب منها في عدد من المدن والبلديات ، وبالتالي فإن هناك عمالة تتسم بالبطالة المقنعة ، وفي بعض الأحيان سوء توزيع العمالة طبقاً لتخصصاتها في حالة التزام الدولة ذاتها بتعيين العاملين وايجاد فرص العمل أمامهم .

(٥) زيادة نطاق الاشراف أو إعداد المرءوسين الذين يشرف عليهم الرئيس :

ويدل ذلك على المركزية الشديدة وعدم الميل لانشاء تقسيمات تنظيمية جديدة حيث أن المسئولية الاشرافية للرئيس تكون في حدود معينة فإذا زاد نطاق الاشراف عن هذا الحد تصبح المسئولية الاشرافية ناقصة أو مبتورة . ويتوقف تحديد نطاق الاشراف على مقدرة الرئيس الاشرافية والمستوى التعليمي ومستوى أداء المرءوسين ونوع العمل ومدى حاجة المرءوسين للاشراف والمراجعة ونوعها . بمعنى هل العمل المؤدي يحتاج إلى إشراف عام ، أو إشراف مباشر ، أو توجيه عام وما نوع المراجعة هل هي مراجعة تفصيلية أم مراجعة عامة ، أم مراجعة جزئية ؟ .

فإذا قيس نطاق الاشراف ووجد أنه كبير وفوق طاقة الرئيس فإنه يجب الرجوع إلى الأصول العلمية للتنظيم التي تقضي : إما بإعادة النظر في الهيكل التنظيمي وذلك بإحداث تقسيمات تنظيمية جديدة يوكل إليها بعض المهام المتخصصة والمتكاملة وبحيث لا يتم التوسع في احداث تقسيمات وهمية دون دراسة واعية متأنية بغرض انشاء وظائف رئاسية أو اشرافية أو العمل على أن يفوض الرئيس جزءاً من سلطاته لمن يليه في المستوى الاشرافي وبالتالي يقل حجم نطاق الاشراف للرئيس الأعلى وتكون فرصة أكبر لإعداد طبقة جديدة من المدربين والمشرفين ، على أنه إذا فوض الرئيس الأعلى جزءاً من سلطاته فإن هذا لا يعني تفويض ذلك القدر المتساوي من المسئولية ، بل يظل الرئيس مسئولاً عن أعمال ونتائج أعمال من فوضه .

ثالثاً : مشكلات تتعلق بالقوى البشرية :

١ ــ البطالة المقنّعة في بعض الوحدات مقابل عجز في الوحدات الأخرى :

نتيجة لتبني الدول العربية ايجاد فرص عمل لخريجي الجامعات والمعاهد ومراكز التدريب وغيرها ونظراً لوفرة بعض التخصصات مقابل عجز في بعض التخصصات الفنية الأخرى نجد أن توزيع العمالة دون مراعاة شروط شغل الوظائف قد أدى إلى ما يسمى بالبطالة المقنّعة حيث يتم توزيع العاملين على تقسيمات تنظيمية ذات حجم عمل ثابت ، وبالتالي يصبح عدد من العاملين دون عمل أو يؤدوا أعمالاً بسيطة أو أعمالاً لا صلة لها بتخصصاتهم المختلفة ، وغالباً ما نجد أن خريجي المدارس والكليات النظرية في كثير من المصالح أو فروعها بالمدن والبلديات يشكلون نسبة كبيرة من البطالة المقنعة ، يقابلها في الجانب الآخر عجز كبير في التخصصات التي تتطلب معارف وقدرات متخصصة كالطب والهندسة وغيرها .

ولتلافي تلك البطالة المقنعة وتحويلها إلى عمالة منتجة فإنه يتعين إعادة توزيع تلك العمالة طبقاً لقياس أعباء الوظيفة التي يمكن ترجمتها إلى معدلات أداء قياسية ثم الى مقررات وظيفية بمعنى أن هذا العمل أو العبء يمكن أن يقوم به عدد معين من العاملين بمستويات إدارية معينة ، ثم تتم إعادة توزيع العمالة الزائدة على الوحدات الادارية التي تعاني نقصاً فيها .

كما أن هناك ملاحظة أخرى وهي النقص الواضح في بعض التخصصات في المدن والبلديات وهذا ناتج عن عزوف تلك التخصصات عن العمل في المدن الصغيرة أو حتى الكبيرة وميلهم للعمل بالمصالح الكبرى والوزارات وعواصم الدولة ، ولتشجيع هؤلاء العاملين فإنه يمكن وضع نظام للحوافز يكفل تشجيعهم على الالتحاق بالوظائف المطلوبة بالمحليات .

٢ ــ بعض الظواهر الاجتماعية :

مثال ذلك انصراف كثير من الأيدي العاملة الفنية المدربة عن الالتحاق بالعمل الحكومي وذلك لضعف الأجر الممنوح ، كما يلاحظ عدم التفرغ الفعلي لأداء مهام الوظيفة حيث يتولى كثير من العاملين في المحليات مزاولة أعمال أخرى تجارية وصناعية رغم حظر قوانين التوظيف في الدول الأعضاء ذلك العمل .

ولتشجيع الأيدي العاملة المدربة على الالتحاق بالوظائف الحكومية فإنه يوصي بمنح حوافز وزيادة مرتباتهم وربطهم أكثر بوظائفهم وتقوية الصلة والعلاقات الانسانية بينهم وبين الرؤساء وإيجاد شعور الانتماء للجهة التي يعملون فيها .

٣ ــ نقص التدريب سواء للمرءوسين أو الرؤساء :

وذلك بالنسبة للمستويات الادارية الثلاث الادارة العليا ، الادارة الوسطى ، الادارة التنفيذية ، ويجب الاهتمام بالتدريب بنوعيه الفني والاداري .

٤ ـ انخفاض وضعف الحوافز والمكافآت :

حيث يتبين ضعف الحافز والمكافآت قياساً بالرواتب عموماً ، والمعروف أن الدوافع شيء داخلي يكمن في داخل النفس البشرية ، ولذا فإن الحافز هو المثير الخارجي لاشباع هذا الدافع . وسواء أكان الحافز مادياً أو معنوياً فإنه يدفع الانسان للعمل والتفاني في أداء الواجب .

٥ ـ عدم إعطاء الرئيس الوقت الكافي لأعمال التخطيط :

حيث ينغمس الرئيس في مزاولة أعمال تنفيذية إما لضيق الوقت أو التمسك بالمركزية الشديدة وعدم تفويض جزء من اختصاصاته لمرؤسيه ، في حين أن هناك أعمالًا هامة يجب أن يقوم بها الرئيس الأعلى وتتعلق بالنواحي الاستراتيجية والتخطيطية وكذا نواحي المتابعة والرقابة على التنفيذ ، وللاستفادة من خبرات الرئيس في التخطيط والرقابة يجب أن يفوض جزءاً من اختصاصاته للمرؤسين على أن يتوفر له الوقت اللازم للتخطيط والتوجيه والتنسيق والرقابة .

رابعاً : مشكلات تتعلق بالمشاركة المحليه

وذلك لابتعاد المواطنين عن المشاركة الوطنية في التنمية المحلية وقلة حجم هذه المشاركة .

ويرجع ذلك إلى اختلاف مفهوم الادارة لدى المواطنين ، فإذا نظرنا للادارة على أنها « السلطة » فسوف نجد ظهور العلاقات التي تأخذ الصفة الرسمية الروتينية الجامدة ، ويعزف المواطنون عن المشاركة المحلية ، ويرجع ذلك المفهوم عن الادارة إلى عوامل تاريخية مثل الخضوع للاستعمار فترات طويلة ، أو لعوامل تنظيمية مثل ممارسة أسلوب اداري يتصف بالتركيز والمركزية الشديدة ، أو لعوامل طبيعية كحدوث كوارث أو مشاكل تستدعي ممارسة الادارة لصلاحيات أو سلطات استثنائية .

وقد آن الأوان لتأصيل المشاركة المحلية في كل مراحل العملية الادارية ابتداء من التخطيط والتنفيذ والرقابة العامة ، حيث أن المواطنين هم المستفيدون من الخدمات التي تقدم وهم أيضاً مصدر تمويل الخطة التنموية سواء في صورة ضرائب أو رسوم أو جهد مبذول .

خامساً : مشكلات تتعلق بنقص الامكانات المادية :

حيث يتضح أن الامكانات المادية المتاحة في كافة الخدمات أقل بكثير مما ينبغي .

(د)

بعض مقومات نجاح التنظيم الاداري في البلديات وبعض نتائج وتوصيات لتطويع أساليب التنظيم الاداري في حل مشاكله التطبيقية بالمحليات

سبقت الاشارة في الفصل الأول إلى ماهية التنظيم وبعض المفاهيم التي تناولته وعناصره المختلفة ، ثم عرض لفائدة التنظيم وأشكاله وطرقه وتناولنا بالتفصيل التركيز على المبادىء والأسس العلمية للتنظيم التي يجب مراعاتها عند إعداد التنظيم . وتناولنا في الفصل الثاني وظيفة التنظيم في قطاع البلديات باعتباره منظمة لها مقوماتها الأساسية ، وعرضنا للتنظيم ومراحل العملية الادارية باعتباره مرحلة من مراحل العملية الادارية ، ولأهمية العوامل البيئية وتأثيرها بالتنظيم فقد تناولناها بشيء من التفصيل ، وتطرقنا للجان باعتبارها وسيلة تنظيمية هامة بالمحليات وفي نهاية الفصل الثاني تناولنا المشاركة المحليـة في اتخاذ القرارات على مستوى المحليات بشيء من التفصيل نظراً لأهميتها حيث تعد مشاركة المواطنين الفعالة سنداً للتنظيم تؤثر وتتأثر به . وتطرق الفصل الثالث إلى تبويب وتصنيف المشكلات التنظيمية طبقاً لما أسفر عنه البحث الاستبياني الذي صممه (المعهد العربي لانماء المدن) وأرسل لـ (٢١٨) مدينة حيث أمكن تحليل المشكلات بعد تبويبها وتصنيفها إلى رءوس الموضوعات التالية :

- ـ مشكلات تتعلق بالنظم والقوانين .
- ـ مشكلات تتعلق بالهيكل التنظيمي .
- ـ مشكلات تتعلق بالقوى البشرية .
- ـ مشكلات تتعلق بالمشاركة المحليـة .
- ـ مشكلات تتعلق بنقص الامكانات .

ونورد فيما يلي بعض مقومات نجاح التنظيم الاداري في البلديات ، وبعض نتائج وتوصيات لتطويع أساليب التنظيم الاداري في حل مشاكل التطبيق في المحليات :

أولاً : فيما يتعلق بالنظـم والقـوانين :

١ ـ إعادة النظر في القوانين واللوائح والأنظمة الجامدة بشكل يساير وعي المواطنين واحتياجاتهم والأخذ بأسباب الحضارة الحديثة ، مع تبسيط إجراءات التنفيذ ودراسة طرق واجراءات العمل في كل وحدة وتطويرها وإدخال المكننة والآلات المساعدة .

٢ ـ إتاحة المجال للجامعات والمعاهد العليا ومراكز البحوث ورجال الفكر والقانون وعلماء الادارة لاعداد الدراسات البيئية المقارنة لادارة المحليات بحيث تهتم تلك الدراسات والبحوث المقارنة بإدارة المحليات في الدول المتقدمة والدول النامية وتجارب الدول التي سبقتنا في هذا المجال واقتراح نمط يراعى ظروف بيئتنا العربية والاسلامية دون استيراد أو تطبيق نماذج وأوضاع أجنبية غريبة عن واقعنا .

٣ ـ التركيز على الشريعة الاسلامية باعتبارها المصدر الرئيسي للنظم والقوانين الصادرة بالدول العربية والاسلامية دون أن يطغى أي مصدر آخر من مصادر القانون الوضعي أو يتعارض مع أحكامها .

ثانياً : فيما يتعلق بالهيكل التنظيمي :

١ ـ إعداد الدراسات والبحوث على المستويين المركزي والمحلي بالنسبة للهياكل التنظيمية واختصاصات التقسيمات التنظيمية بها وتقييم الأوضاع الحالية وذلك لاكتشاف العيوب وحل المشكلات الناشئة عنها .

٢ ــ باعتبار الادارة عملاً جماعياً فإن الأمر يقتضي تأمين مستوى من التنسيق يكفل توجيه العاملين نحو الهدف الأساسي وبشكل يضمن الاتصالات والعلاقات الداخلية بين التقسيمات التنظيمية والعاملين بها سواء أكان ذلك على المستوى المركزي أو المحلي .

٣ ــ إعادة النظر في اختصاصات المصالح الحكومية المركزية والمحلية وذلك منعاً للازدواجية في الاختصاصات أو تضاربها .

٤ ــ تحديد التقسيمات التنظيمية داخل الوحدات الادارية بشكل يتلاءم والمهام الملقاة على عاتقها دون تضخيم وهمي لتلك التقسيمات .

٥ ــ التوسع في تطبيق نظام اللامركزية وذلك بمنح المدن والبلديات صلاحيات أكبر في ادارة شئونها .

ثالثاً : فيما يتعلق بالقوى البشرية :

١ ــ الاهتمام بالانسان باعتباره محور التنظيم أساسه وغايته وهدفه سواء أكان ذلك في ظل نظريات الادارة التقليدية أو الحديثة . والتنظيم طبقاً للنظريات الحديثة يعطى السلوك الفردي ثقلاً كبيراً باعتبار السلوك الفردي هو موجه الفرد الذي يتخذ في النهاية القرارات المؤثرة على المنظمة . ويبدأ الاهتمام بالفرد منذ اختياره لشغل الوظيفة وطوال حياته الوظيفية والتغيرات التي تطرأ عليها من حيث الحاجة للتدريب والتنمية وصقل المواهب ، أو الترقية وشغل المناصب المتدرجة إلى أن تنتهي حياته الوظيفية .

٢ ــ تحديد الاحتياجات الحقيقية من العمالة اللازمة لتأدية المهام والخدمات المطلوبة بالمحليات ، والنظر في إعادة توزيع العمالة الزائدة عن الحاجة بالمصالح الأخرى أو إعادة تدريبها لسد النقص في الوظائف والمهن ذات الندرة .

٣ ــ وضع مواصفات محددة لكل وظيفة تتضمن تحديد مسماها ووصفها العام والواجبات والمسئوليات والمهام الملقاة على عاتق شاغل الوظيفة ، ثم الاشتراطات اللازمة لشغل الوظيفة من حيث مستوى ونوع التأهيل العلمي والخبرة العملية في مجال عمل شاغل الوظيفة والتدريب والرخص والاجازات ، ثم التقييم الموضوعي لأداء شاغلها .

٤ ــ التأكيد على التدريب وتنمية مهارات العاملين على المستويات الادارية التنفيذية والوسطى والعليا وجعله شرطاً أساسياً يجب توافره فيمن يشغل الوظيفة الأعلى .

٥ ــ الاهتمام بالجوانب السلوكية للعاملين والتأكيد على أهمية الحوافز والدوافع وتأثيرها المباشر في انتاجية العاملين كماً ونوعاً ، وذلك باعتبار الحافز هو المثير الخارجي للدافع البشري وحفزه على تفجير طاقاته وهممه .

رابعاً : فيما يتعلق بالمشاركة المحليــه :

١ ــ التأكيد على عنصر المشاركة المحليـة في كل مراحل العملية الادارية حيث أن المواطنين هم المستفيدون من كافة الخدمات التي تقدم بالمحليات ، اضافة إلى أنهم مصدر تمويل الخطة التنموية .

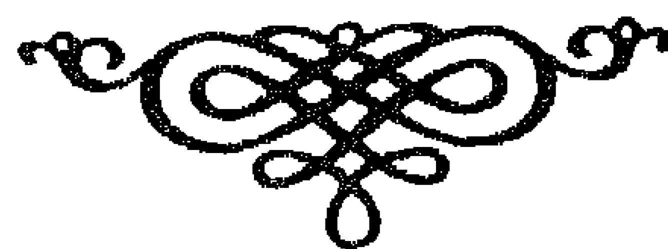
٢ ــ تأمين التمويل اللازم لوحدات الادارة المحلية مع إعادة النظر في اعانة الحكومة المركزية للمحليات بحيث يراعى في تقديرها مدى الحاجة للخدمة ومستوى كفاءتها والكثافة السكانية ومساحة الأراضي .

٣ ــ توزيع الاستثمارات المقررة للمدن والبلديات بحيث تنال كل وحدة نصيباً عادلاً من المشاريع الانتاجية لتحقيق التنمية المتوازنة على مستوى المحافظة أو الاقليم أو المنطقة ومن ثم التوزيع النهائي حتى مستوى القرى والهجر .

٤ ــ زيادة سلطة المجالس المحلية والبلدية في إدارة الضرائب والرسوم في نطاق السياسة الموضوعة لادارة الاقتصاد القومي مع توجيه المدخرات المحلية نحو الاستثمار المحلي من أجل تنمية المجتمعات المحلية .

خامساً : فيما يتعلق بنقص الامكانـات :

يتعين التوزيع الجيد لموازنة المحليات ما بين أوجه الانفاق المختلفة مع الأخذ في الحسبان الاستعانة بأحدث ما توفر من وسائل حديثة مساعدة سواء في مجال الانتاج بأنواعه المختلفة (زراعي ــ صناعي ــ استخراجي) أو حتى في المجال الاداري من استخدام نظم الحاسبات الآلية والمصغرات الفيلمية ومراكزالمعلومات المطورة . هذا وفي كل الأحوال يتعين التركيز على نظام جيد يكفل المتابعة لسير الخطط التنموية في المحليات .



الفصـــل الثـالث

محددات عملية التنظيم الاداري
وتكييفها على مستوى التنظيم المحلي

للدكتور عبد المعطي عساف

إن التضخم والتعقيد الذي يميز وظيفة الدولة المعاصرة ، يضاعف ويعقد وظيفة الادارة العامة والمحلية فيها ، بصورة تجعلها وظيفة انمائية بالدرجة الأولى ، الأمر الذي يجعل العمل على المستوى المحلي عملا شاقا ومعقدا ، وبالقدر الذي يفرض مجموعة من المقتضيات اللازمة لتطوير هذا العمل وتنشيطه بما يؤهله لمواجهة أية ظروف جديدة أو متجددة ، ولمعالجة أي مشكلات ترتبت أو يمكن أن تترتب خلال حركة التغير المستمرة على هذا المستوى .

ويقع على رأس هذه المقتضيات ، مطلب التنظيم الاداري ، باعتباره متغيراً أساسياً لعملية التطوير أو التنمية ، لا على المستوى المحلي فحسب ، بل وعلى المستوى المركزي بالدرجة الأولى .

ولابراز هذه الأهمية ، تشير مختلف الدراسات والتقارير التي تعرضت لبحث العلاقة بين ظاهرة الادارة والتنظيم وبين ظاهرة التنمية والتطوير إلى أن هذه العلاقة حتمية وشاملة حيث أن الادارة والتنظيم يلعبان دورا يتعلق بالتنمية برمتها ، بدءا من عمليات تخطيطها ، ومرورا بتنفيذها ومتابعتها ، وانتهاء بفهم وتقييم آثارها وقياس نتائجها [1] .

وإن مختلف الدول التي أصبحت تخطط لعملياتها الانمائية أصبحت تولي مشكلة التخلف الاداري دورا كبيرا ، وتعتبرها الأساس في تعطيل المساعي المبذولة ، وفي الحيلولة دون تحقيق الأهداف المرجوة [2] ، فيشير د / نزيه الأيوبي إلى أن مشكلة الادارة المصرية كانت من أهم عوائق التنمية في الخطط الخمسية المصرية [3] .

كما تشير تقارير عن استراتيجية التنمية في الأردن إلى أنه لا يمكن أن تتم التنمية دون وجود الجهاز الاداري القادر على تخطيط وتنفيذ ومتابعة المشروعات الانمائية [4] .

وفي دراسة أجراها Higgnis بهدف تحديد المتغيرات الأساسية المحُددة للنمو في بعض الدول النامية ، لم يؤكد على الطبيعة الاستراتيجية للادارة ودورها الانمائي فحسب ، بل واعتبرها بمثابة العامل الاستراتيجي الوحيد الذي يمثل عنق الزجاجة « أساس الاختناقات بالنسبة للتنمية فيها » [5] .

وقد قام الباحث بدراسة لمتغيرات عملية التنمية في البلاد العربية فوجد أن متغير الادارة والتنظيم يتمتع من الناحية المطلقة بأهمية عالية حيث كانت في المتوسط العام (٤،١) بينما الدرجة المثالية أو المطلقة كانت تعادل (٥) . أما من حيث الأهمية النسبية بالمقارنة مع المتغيرات الاخرى (وهي حسب ما حددناه في الدراسة كانت أحد عشر متغيرا) ، فقد تمتع هذا المتغير بالمرتبة السادسة في المتوسط العام .

وباختصار كما يقول « والدو » مؤكدا هذه الأهمية ، أن العمليات الادارية أصبحت تحيط بالمجتمع والناس من كافة الجوانب تقريبا بدءا من

---

(١) لاحظ : حلمي السعيد : «التنظيم الأعلى للدولة في الدول النامية » ، **مجلة الادارة** عدد ٣ ، مجلد ٢ ، القاهرة ، ١٩٧٠ ، ص ١٥ .

Fred, W. Riggs, **Administration in Developing Countries,** (Hougton Miffin Co. Boston. 1964). pp. 244, 245.

2. Irving Swardlo (ed.), **Development Administration: Concepts and Problems,** (Syracuse University Press, 1963), pp. 108, 109.
3. Al-Ayubi Nazih N., **Bureaucratic Evolution and Political Development,** Egypt 1952 - 1970. Ph. D. Thesis, (University of Oxford, 1975), p. 244.

(٤) المملكة الأردنية الهاشمية ، المجلس القومي للتخطيط ، خطة التنمية الخمسية ، ١٩٧٦ — ١٩٨٠ ، ص ٢٤ .

5. Higgins, B., **Economic Development,** (Central Book Dept - Allahabad, 1972), p. 81.

المسائل الأساسية المتعلقة بالمأكل والمشرب ، وانتهاء بالنشاطات أو المسائل الذهنية المعقدة أو الأمور الفرعية والكمالية ، وبالقدر الذي جعل الادارة على صلة بكافة جوانب الحياة العامة ، شئنا ذلك أم أبينا ، على حد تعبيره [١] .

ومما تجدر الاشارة إليه أن تأكيد أهمية الادارة والتنظيم في مجال التنمية لا يعني تحقيق عملية التنمية فعلا ، فالأصل يكمن في الممارسة من جهة ، وفي القدرة على الممارسة والكفاءة في ذلك من جهة أخرى ، ومن هنا يكون للمحددات المعتمدة من قبل جهات السلطة في المجتمع المعني أهمية أساسية في تحقيق الأهداف المرجوة .

١ ــ محددات عملية التنظيم : وتعني تلك الشروط التي يتم مراعاتها أثناء القيام بالعمليات التنظيمية المختلفة ، وأهمها :

المحددات التقليدية (محددات فنية) :

لقد درجت معظم الدراسات والأبحاث التي تمت في حقل الادارة والتنظيم على تعريف الادارة باعتبارها أداة تنفيذ السياسة العامة للجهاز الذي تتولاه ، واعتبار التنظيم كأحد الوظائف والعمليات التي تقوم بها الادارة لتسهل لنفسها إنجاز مهامها وممارسة دورها المنوط بها .

وقد برزت خلال ذلك بعض المحددات الأساسية التي كان يفترض احترامها والعمل من خلالها أثناء أي عمليات إدارية أو تنظيمية ، وأهم هذه المحددات [٢] .

أولا : الغاية العليا للادارة والتنظيم وتتراوح بين المحددات الفرعية التالية :

١ ــ الكفاية الادارية ، ويقصد بها تحقيق الأهداف المطلوبة بالكمية وبالجودة وفي الزمن وبالتكلفة المطلوبة .

٢ ــ الكفاءة الادارية ، ويقصد بها تحقيق الأهداف المطلوبة بأكبر كمية ممكنة ، وبأفضل جودة ، وفي أقصر وقت ، وبأقل تكلفة .

٣ ــ الفاعلية الادارية ، ويقصد بها تحقيق الاهداف المطلوبة بغض النظر عن الشروط الأخرى ، وخاصة ما تعلق منها بشرطي الزمن والتكلفة « وبالذات شرط التكلفة » .

٤ ــ الفعالية الادارية ، ويقصد الباحث بها أنها تساوي الكفاءة الادارية « التي تتضمن الكفاية » إضافة إلى شرطين جوهريين يعتمد على تحقيقها بناء المنظمة المعنية وحيويتها ، وهما :

- شرط القدرة على الابداع والابتكار مما يضمن تزويد المنظمة المعنية بطاقات التجديد والابداع والتطوير والاستمرارية أمام حركة التطور العامة في البيئة العامة من حولها .

- شرط التجانس بين أهداف المنظمة المعنية وبين أهداف العاملين في إطارها من جهة ، وبين أهداف المجتمع التي تعتبر جزءاً منه من جهة أخرى ، وذلك حتى يتأكد دور الوحدة الادارية المعنية في اطار المسئولية العامة .

ومن هنا ، فإننا نعتبر أن المفهوم الأخير مفهوم جامع وشامل لأهم ما في المفاهيم السابقة ، مما يبرزه كمحدد رئيسي لعمليات الادارة والتنظيم .

ثانياً : القانونية ، وتعني ضرورة أن تتم عمليات الادارة والتنظيم تبعاً للنصوص القانونية التي يتم وضعها لذلك ، **ضماناً لشرعيتها وشرعية أعمالها** .

وكما يلاحظ ، فإن هذه المحددات تفترض في الادارة أو التنظيم أن تكون قائمة على أساس رشيد ومنطقي حيث يتم من خلاله ترجيح الاعتبارات الفنية أو المهنية على أية اعتبارات أخرى إذا ما حدث تعارض بينهما . وفي ذلك انسجام مع منطق المدرسة التقليدية في حقل الادارة .

ومن هنا ، تصير الجهات التشريعية المنوط بها أمر وضع القوانين المنظمة للادارة ، مطالبة بمراعاة بعض أهم الجوانب الفنية ، بحيث تأتي النصوص القانونية متلائمة ما أمكن مع مقتضيات الفعالية ومع ظروف الواقع العام ومتطلبات تطويرها .

المحددات الحديثة (المحددات السياسية) :

رغم استقرار الادارات والمنظمات المختلفة على العمل من خلال هذه القواعد والمحددات الفنية ، وخاصة ما يتعلق بالمنظمات الأكثر عراقة التي تتميز بها المجتمعات الصناعية ، إلا أن السنوات الأخيرة قد شهدت بعض التحولات ضمن ما سمّي في الفقه الاداري الأمريكي « بالادارة العامة الجديدة » ، ومفاد هذا التحول بروز بعض المحددات الجديدة للادارة والتنظيم ، وتتمثل في [٣] :

أولا : العدالة الاجتماعية ، وذلك تأكيداً لمبادىء ومواثيق حقوق الانسان الأساسية القائمة على أساس عدم التمييز القومي أو العرقي أو الطائفي أو الطبقي ووجوب احترام هذه القاعدة أثناء عمليات التنظيم المختلفة ، ومن

---

1. Waldo, Dwight (ed.), **Ideas and Issues in Public Administration,** (Mc. Graw Hill Book Co., N.Y. 1953), p. 2.

(٢) مما تجدر الاشارة اليه أن معظم المراجع الأساسية تتحدث عن هذه المحددات بشكل أو بآخر ، ويتركز الحديث بالدرجة الأساسية حول الكفاية الادارية ، إلا أن تعدد المفاهيم وتعدد مضامينها استوجب هنا هذا التفصيل بغرض الايضاح وإبراز الفعالية كمحدد جوهري شامل في هذا البيان ، لاحظ :

— Raymond, S.B Knowles, **Modern Management in local Government,** (Unwin Brothers, Ltd. London, 1977), pp. 9-12.
— Larry B. Hill and F. Ted, Herbert, **Essentials of Public Administration,** (Wadworth Inc. California, 1979), p.458.
— Karen Legge and Enid Mumford (eds.), **Designing Organizations for Satisfaction and Efficiency,** (Gower Press, 1978, London).

3. Frank Marini (ed.)., **Toward a New public Administration**; (scranton, penn: Chandler, 1971).

الأمثلة على ذلك ، عدم التمييز بين الوظائف أو الدرجات أو المرتبات أو غيرها من المزايا بالنسبة للأعمال المتجانسة أو المتناظرة في الأجهزة أو الوحدات المختلفة .

ثانياً : الديمقراطية : بمعنى أن تتقيد الادارة باعتبارات ومقتضيات الحياة الديموقراطية العامة ، وخاصة ما يتعلق بعمليات التمثيل **لفئات المجتمع المختلفة في أجهزة الادارة** دون تمييز ، إضافة إلى إعطاء المشاركة الشعبية والرقابة الشعبية دورها في العملية الادارية والتنظيمية (١) ومفاد هذا المحدد أن تصير أجهزة الادارة بمثابة المرآة التي تنعكس عليها صورة المجتمع الحقيقية .

ومما تجدر ملاحظته هنا ، أن عمليات الادارة والتنظيم ستواجه تبعاً لهذه الأوضاع ازدواجية حقيقية ، فهي من ناحية أولى ، وطبقاً للمحددات التقليدية ، تستهدف تحقيق الفعالية ، وذلك ضرورة علمية وانمائية ، إلا أنها من ناحية أخرى تنصرف في اهتماماتها إلى ما هو أقرب الى الوظيفة السياسية الأمر الذي قد يجرها خارج حدود الفعالية . كذلك فإنه يمكن ملاحظة ازدواجية أخرى سينصب عليها اهتمامنا وهي ازدواجية الاتجاهات المركزية تأكيداً لبعض شروط الفعالية والاتجاهات اللامركزية تأكيداً لمثل هذه الشروط السياسية .

ونحن في هذا السياق لا نريد أن نسرف في مناقشة هذه الاتجاهات الجديدة ، ونكتفي بالتأكيد على أن جوهر ظاهرة الادارة والتنظيم وغايتها العليا يتمثل في تحقيق الفعالية ، انه جوهر فني ذو طابع تخصصي بالدرجة الأولى ، وأن تلون الادارة أو التنظيم بلون سياسي أحياناً لا يعطي الادارة الفرصة أن تلعب الدور السياسي نيابة عن المؤسسات السياسية الأخرى . وهذا يعني أن تحقيق اعتبارات العدالة الاجتماعية والاعتبارات الديمقراطية ، يعتبر مسئولية الجهات والمؤسسات السياسية ، وما على الادارة من هذه الناحية سوى تنفيذ مجموعة السياسات العامة المرسومة كما هي بفعالية ، وربما تملك القدرة أو الحق على ابداء المشورة في ذلك أحياناً . أما أن تصير الادارة مسئولة عن تحقيق ذلك بابرازه واضحاً في هياكلها وممارساتها فذلك أمر قد يتنافى مع محددات الفعالية المطلوبة ، وبالتالي قد يصير معطلاً للحركة الانمائية العامة (٢) .

إضافة إلى ذلك ، فإن تقمص الادارة لهذا الدور السياسي قد يؤدي بها إلى أن تصير ادارة غير محايدة سياسياً ، وهذا يتنافى مع مطلب الفعالية الذي يفترض حيادية الادارة سياسياً ازاء السلطة السياسية ، وذلك في الوقت الذي قد يبرزها على أنها غير متميزة اجتماعياً حيث أن تدخلها لا يكون ، وهي تسعى لتحقيق العدالة الاجتماعية ، معبراً عن التحيز ، بل يكون على عكس ذلك بهدف التعبير عن كافة الفئات ومصالحها دون تمييز وفي ذلك انسجام مع بعض شروط الفعالية المشار اليها لتحقيق الأهداف العامة وتوحيدها ، وان كان يتناقض مع بعض الشروط الأخرى للفعالية (تحقيق الكفاءة) ذات الصفة الفنية .

المحددات الفعلية (المحددات الطائفية) :

إضافة الى ما سبق بيانه فإنه يلاحظ أن هناك بعض المحددات الأساسية التي تبرز بحكم الأمر الواقع في كثير من الأحيان ، رغم أنها من الناحية الفقهية غير مطلوبة وغير مرغوب فيها نظراً لما تقدمه من اعتبارات قد تتناقض مع صفة العمومية التي تتميز بها أعمال الادارة ووظائفها . واهم هذه المحددات :

أولاً : الولاء السياسي ، وهذا يعني أن تخضع عمليات الادارة والتنظيم للاعتبارات « السياسية الخاصة » فتتلون بلون السلطة السياسية القائمة (أشخاصاً أو أحزاباً) وأن تصير عناصرها هي العناصر الموالية لأشخاص السلطة . ومن هنا تبرز بعض السمات القديمة التي كانت تظهر ضمن ما كان يسمى في الولايات المتحدة « بنظام الأسلوب أو نظام الغنائم » ، رغم اختلاف الأساليب التي تؤدي الى تطبيق هذا النظام ، وهي في أغلب الحالات أساليب القسر والاكراه في معظم البلدان النامية ، نظراً لأن عمليات تبادل مراكز السلطة السريعة لا تتم إلا عن هذا الطريق في أغلب الحالات ، فتنعكس على الادارة بنفس الأسلوب .

ثانياً : الايديولوجية ، وتعني ضرورة أن **يلتزم العاملون في الادارة بأيديولوجية معينة كأساس يوحد اهتماماتهم وأهدافهم** ، كما أن ذلك يفترض أن يتم اخضاع عمليات الادارة والتنظيم لتلك الأيديولوجية التي هي غالباً أيديولوجية السلطة الحاكمة . وذلك كأن لا يتم مثلاً تعيين بعض الأشخاص الذين توجد لديهم اهتمامات ايديولوجية تتعارض مع الايديولوجية السائدة ، وكذلك حال الأشخاص الذين لا توجد لديهم أية اهتمامات ايديولوجية .

وبملاحظة هذين المحددين يمكن اعتبارهما من **أكثر المحددات التي تهدد الادارة ، وخاصة من حيث تناقضهما مع متطلبات الفعالية** ، وذلك لأن حرص أشخاص السلطة السياسية على أن يكون أشخاص الادارة موالين لهم ولأيديولوجيتهم قد يدفعهم إلى استبدال ذوي الكفاءة والخبرة بذوي الولاء السياسي ، وهذه هي المشكلة الحقيقية التي تعانيها معظم أجهزة الادارة في المجتمعات النامية بشكل عام ، وغالباً ما يعود هذا الأمر إلى حالات عدم الاستقرار السياسي ، وعدم ترسيخ تقاليد العمل السياسي الذي يضمن التبدل الطبيعي ، أو الديمقراطي ، لأشخاص السلطة .

صحيح أن **على أشخاص الادارة أن يلتزموا بمجمل السياسات العامة** ، وأن يتمتعوا بقدر من الانتماء العام للمصالح العامة القومية ، إلا أن هذا يجب أن **لا يمنع أن تكون لهم آراؤهم واتجاهاتهم الخاصة** المختلفة عن مشيئة المركز ، شريطة ألا يحول ذلك دون توحدهم في إطار وظائفهم العامة ، أو دون التزامهم بضرورة أدائها بفعالية . ومن هنا يفترض أن تكون الحدود واضحة بين الوظيفة العامة ، وبين السياسة العامة ، وبين الايديولوجية العامة .

---

(١) المرجع السابق .

(٢) تكاد أن تتفق كافة النظم الادارية حول هذه النتيجة بغض النظر عن الاختلافات الايديولوجية أو السياسية بينها . لاحظ :

— Marshall Dimock, and Gladay's Dimock, **Public Administration**, (3ed. N.Y. 1964). p.77.

— Herbert Kaufman, The Administrative Function, **(International Encyclopedia of Social Science)**, pp. 65,66.

أثر المحددات المختلفة على التنظيم المحلي :

التمايز بين ظروف العمل المركزي وظروف العمل المحلي :

قد يبدو للوهلة الأولى أن العمل على المستوى المحلي لا يختلف عن نظيره على المستوى المركزي ، وبالتالي فإنه قد يكون تأثره بالمحددات المختلفة بنفس الدرجة . والحقيقة أن هنالك بعض نقاط الاختلاف الأساسية من هذه الناحية ، ويفترض الالمام بها قبل الانصراف لبحث أثر المحددات المختلفة على المستوى المحلي ، وهي [1] :

أولاً : أن العمل على مستوى الادارة المركزية لا يعكس ازدواجية السلطتين السياسية والادارية ، ويبدو ذلك واضحاً سواء من الناحية البنيوية ، حيث تتمثل السلطة السياسية في أجهزة التشريع (أو ما يقوم مقامها كمجالس قيادة الثورة ..الخ) ، وفي أجهزة رسم السياسة التنفيذية العليا (مجلس الوزراء) ، بينما تتمثل السلطة الادارية في أجهزة الادارة ومؤسساتها البيروقراطية المختلفة . أو من الناحية الوظيفية حيث تتركز وظيفة الادارة المركزية في تنفيذ السياسة العامة التي تضعها أجهزة السلطة السياسية ، وذلك ضمن المحددات الفنية اللازمة لضمان فعالية الأداء . وأن أية ممارسات للادارة خارج هذا الاطار تبقى ممارسات ثانوية ، ولا تتعدى في أحسن الحالات وظيفة المستشار عند رسم السياسة العامة [2] .

أما العمل على المستوى المحلي فيتضمن هذه الازدواجية غالباً ، وخاصة ضمن الحالات التي تتمتع فيها الادارات (الأجهزة) المحلية باستقلالية عالية ترقى بها إلى الوضعيات المسماة « حكم محلي » ، حيث تجمع هيئات الحكم المحلي (المجالس المحلية) ، في هذه الحالات ، بين الصفتين السياسية والادارية ، ويكون ذلك باعتبارها مختارة بالاقتراع المباشر من قبل المواطنين المحليين ، كما تكون مسئولة عن وضع السياسات المحلية وتنفيذها .

ثانياً : إزاء ما سبق ، **فإن مطلب الحيادية السياسية والادارية الذي تطالب به الأجهزة المركزية** (حيادية السلطة إزاء الادارة وحيادية الادارة إزاء السلطة السياسية) لا يكون مطلباً ملحاً بنفس الدرجة على المستوى المحلي ، الأمر الذي يبرز عمليات الادارة والتنظيم على هذا المستوى كعمليات معقدة تختلط فيها الاعتبارات الفنية ومحدداتها (الفعالية) ، بالاعتبارات السياسية ومحدداتها (العدالة الاجتماعية والديمقراطية) ، ويصير مطلب تحديد نقاط التوازن بين هذه الاعتبارات هدفاً استراتيجياً لا بد من السعي لتحقيقه .

ثالثاً : إن امتزاج الاعتبارات السياسية والادارية على المستوى المحلي لا يخلق مبرراً لبروز المحددات الطائفية (الفئوية) لتصير عاملاً مهماً على المستوى المحلي ، وخاصة بالنسبة للمستويات المحلية الدنيا ، وذلك على خلاف الوضع بالنسبة للأجهزة المركزية حيث تظل عرضة للتأثر بهذه المحددات طالما أن المناخ العام لم يتحول عنها ، وطالما أن المجتمع السياسي يعاين حالاتٍ من عدم الاستقرار ، هذا مع ملاحظة أن الأمر الواقع قد يعكس في حالات كثيرة ، خلاف هذا التصور على المستوى المحلي ، وخاصة إذا كان التنافس بين القوى السياسية كبيراً ، وبالقدر الذي تبرز فيه كل قوة ضمن فرضية أنها هي القوة الوحيدة الممثلة لحاجات الناس وطموحاتهم ، وبالتالي فإنها تفترض أن تحل محل كافة القوى الأخرى مركزياً ومحلياً ، لا أن تتعايش معها ضمن أسلوب معين من أساليب العمل الديمقراطي ، ويبدو هذا الوضع واضحاً في معظم المجتمعات النامية والعربية .

التكييفات الفقهية : مع دراسة في النظم العربية :

في ظل الفهم السابق لطبيعة العمل على المستوى المحلي تصير مهمة البحث عن نقاط للتوازن بين الاعتبارات والمحددات المختلفة مهمة أساسية أمام الفقه الاداري ، وبمتابعة أهم ما قيل في هذا المجال ، فإنه يمكن التوصل إلى النتائج الأساسية التالية :

ــ ما يتعلق بالتقسيمات الادارية المحلية :

لا يوجد اهتمام كبير من قبل الفقه الاداري بموضوع التقسيمات الادارية ، وذلك رغم حساسية هذا الموضوع وأهميته من الناحية الفعلية والعملية ، وبالتالي فإننا نجد معظم المساهمات الفقهية تنصرف إلى دراسة العناصر التنظيمية الأخرى تاركة هذا الموضوع طي الاهمال [3] .

ونحن في هذا السياق إذ نؤكد على أهميته ، فإننا نرى أن سياسة احداث التقسيمات الادارية لا بد أن تتلون بالمحددات السابقة . صحيح أن للاعتبارات الاقليمية ، وطبيعة التوزيع السكاني ، وربما التقسيم الطبيعي والتاريخي ، أهميته في هذا السياق ، إلا أن الواقع يؤكد أهمية المحددات الأخرى ويعطيها في كثير من الحالات الأولوية الأولى .

فكيف يمكن أن تخضع هذه السياسة لمثل هذه المحددات ؟؟

إن محاولة الاجابة على هذا السؤال قد تصل إلى النتائج الافتراضية التالية [4] :

---

(١) قارن : د / ظريف بطرس : « **مبادىء الادارة المحلية وقضاياها في النظرية والتطبيق** » القاهرة ، مكتبة الانجلو المصرية ، ١٩٧١ ، الفصل الأول ، أيضاً :
Jeffery Stanyer, **Understanding Local Government**, (William Colline and Sons Co. ltd. 1976), pp. 17-28.

(٢) لاحظ بصدد إبراز أهمية هذا المطلب .
Martin J. Scbiesl, **The Politics of Efficiency**, (University of California Press, 1977), pp. 7-28.

(٣) يمكن ملاحظة الاشارة إلى هذه الأهمية في كثير من التقارير حول تطوير التنظيم المحلي ، وعلى سبيل المثال لاحظ : البنك الدولي ، **تقرير عن التنمية في العالم سنة ١٩٧٩** واشنطن ١٩٧٩ ، ص ٧٧ــ٩٠ .

(٤) لاحظ في ذلك :
— Robin Hambleton, **Policy Planning and Local Government**, (Hutchinson and Co. Ltd. London, 1978), pp. 77-85.
— Jeffrey Stanyer, Op. Cit. pp. 29-34.

★ إن السعي لتحقيق اعتبارات الفعالية على المستوى المحلي (الاعتبارات الفنية) يفترض أن يتم تقسيم الاقليم العام للدولة إلى وحدات محلية كبيرة الحجم نسبياً ، مع الحرص على تحقيق نوع من التجانس والتكامل بين المناطق المحلية التي ستشملها كل وحدة منها . ومبرر هذه الافتراضية ، أن هذا يمكّن كل وحدة محلية من التمتع بقدر ملموس من الامكانات المادية والبشرية ، وبصورة تؤهلها أن تلعب دوراً فعلياً لتحقيق تنمية محلية .

هذا بالاضافة إلى أن ذلك يمكّن من تحقيق نوع من التوازن المحلي الذي يفترض نوعاً من الجمع بين الوحدات الريفية والحضرية في إطار تنظيم موحد يجعل من مسئولية المراكز الحضرية أن تتعهد بإنهاض الريف وتنميته ، كما يؤدي ذلك إلى الاسراع في عملية اندماج المجتمع الريفي بالمجتمع الحضري ، وبصورة تناسب درجات المرونة والتكيّف الاجتماعيين كأساس من أساسيات الإنماء العام .

ولكن ، لو نظرنا إلى هذه النتيجة الافتراضية من منظار الاعتبارات السياسية ومحدداتها الأساسية لوصلنا ربما إلى عكس ذلك تقريباً ، وذلك لأن اعتبارات الديمقراطية ، وإلى حد ما اعتبارات العدالة الاجتماعية ، تفترض وجود وحدات إدارية محلية صغيرة الحجم ، وذلك لأن هذا سيحقق أفضل صور الديمقراطية وهي (الديمقراطية المباشرة) ، حيث أنه بمقدور أهالي الوحدة المحلية الصغيرة أن يشاركوا مباشرة في حكم أنفسهم بأنفسهم ، وحتى في الحالات التي يكون فيها ممثلون عنهم « معينون أو منتخبون » فإنه يمكن بمقدورهم رقابتهم ومحاسبتهم مباشرة ، ودون حاجة لأية إجراءات إدارية أو قانونية .

هذا بالاضافة إلى أن **صغر حجم الوحدات المحلية** يتضمن في كثير من الحالات ، وبصورة تلقائية ، **عنصر التجانس المحلي** ، وبالقدر الذي يضمن نوعاً من العدالة الاجتماعية التي تتناسب طردياً مع ازدياد درجة التجانس الاجتماعي .

أما بالنسبة للاعتبارات والمحددات الطائفية الأخيرة ، فإنها لا تفترض من هذه الناحية افتراضاً معيناً ، فهي من ناحية أولى تخشى التكوينات الكبيرة والمتكاملة والمتجانسة تقريباً عندما تكون اتجاهات الولاء العام فيها « توازنات القوى السياسية والايديولوجية » تتعارض أو تتناقص مع اتجاهات ورغبات القوى السياسية في المركز ، وبالتالي نجد المسعى يصير فعلياً لتشطير هذه الوحدة الى وحدتين أو أكثر بما ينسجم واعتبارات التوازن من وجهة نظر السلطة السائدة .

أما من ناحية أخرى ، فإن السلطة السائدة قد تسعى الى تأييد التكوينات المحلية كبيرة الحجم عندما تضمن ولاءها ، أو عندما تحاول من خلالها إذابة بعض التيارات لبعض الأقليات أو بعض القوى الصغيرة ، وذلك بخلق تيار أغلبية ينسجم واعتبارات التوازن من وجهة نظرها .

★ إن السعي لتحقيق الاعتبارات الفنية ومحدداتها « الفعالية » قد يفترض عدم التعدد في المستويات المحلية والاكتفاء بمستوى واحد أو مستويين في أكثر الحالات ، وذلك على اعتبار أن التعدد في المستويات يتضمن بالضرورة بناءً هرمياً لا يختلف كثيراً في سلبياته (استطالة ولولبية الاجراءات ، الرقابة الشديدة والمتعددة الأطراف .. الخ) عن سلبيات البيروقراطية على المستوى المركزي . هذا بالاضافة الى أن خلق المستوى الواحد المحلي مثلًا سيفرض بالضرورة إعادة تخطيط وتنظيم اقليمي بحيث يتحقق نوع من التوازن بين الوحدات المختلفة ، مما يحول دون أن يستغل بعضها البعض الآخر ، ضمن حديثنا السابق عن استغلال المدينة للريف .

وقد تنسجم هذه الفرضية أيضاً مع المحددات السياسية ، وذلك نظراً لأن مقتضيات العمل الديمقراطي لا تنسجم مع التسلسل البيروقراطي المتعدد للمستويات التنظيمية ، كما أن مقتضيات العدالة الاجتماعية تفترض أن تتحمل كل وحدة محلية مسئوليتها تامة أمام جهات السلطة العليا المسئولة عن السياسة العامة القومية ، وإذا وجدت أية علاقات محلية فيفترض أن تكون علاقات أفقية بهدف التعاون البناء والعمل المشترك .

أما بالنسبة للاعتبارات والمحددات الطائفية فإننا نجد أن الوضع يكاد يكون معكوساً ، وغالباً ما تفترض تعدد المستويات الادارية نظراً لأن الولاء السياسي يتطلب خطاً متسلسلًا للسلطة والرقابة الرئاسية التي تسعى لضمان ذلك .

صحيح أن وجود المستوى الواحد قد يوفر صلات مباشرة بين السلطة العليا في المركز وبين السلطات المحلية في الوحدات المختلفة وبالقدر الذي قد يضمن رقابة مشددة وولاء مباشر ، إلا أن طاقات السلطة المركزية على مراقبة ومتابعة أشخاص وأعمال الوحدات المحلية مباشرة تظل طاقة محدودة ولا بد لها أن تستند على سلطات دنيا تساعدها على إنجاز هذه المهمة ، ومن هنا تصير الحاجة إلى عدة مستويات للسلطة المحلية حاجة ملحة حتى يتمكن كل مستوى من مراقبة المستويات الأدنى منه ، فتعدد جهات الرقابة وتقل حالات الانحراف عن مشيئة السلطة العليا .

★ إن السعي لتحقيق الاعتبارات والمحددات الفنية يفترض أن يتم تقسيم إقليم الدولة إلى وحدات محلية تتمتع بنوع من الاستقلالية الكافية لتخليص هذه الوحدات من قيود الروتين الحكومي ، وبذلك فإن هذه الاعتبارات ترفض أن يكون هناك تقسيم اداري آخر ذو صبغة مركزية (لخدمة أغراض السلطة المركزية) سواء كان موازياً للتقسيمات المحلية أو تنظيماً متفرداً ويفرض علاقة ما على الأجهزة المحلية لأن في ذلك تعقيداً لخطط السلطة والمسئولية ، وبالقدر الذي يثير غموضاً حول أي النشاطات تخضع لسلطات الوحدات المحلية ، وأيها يخضع لتلك الوحدات المركزية ، وكيف يمكن أن يتم نقل هذه النشاطات للوحدات المحلية لتصير جزءاً من اختصاصاتها وتأكيداً لاستقلالها الفعلي .

ينطبق هذا القول أيضاً على الاعتبارات السياسية التي تفترض أن لا ترتبط الممارسات المحلية بمزيد من وحدات الرقابة ، وأن تكون متمتعة بكافة الاختصاصات المتعلقة بأهالي الوحدة المحلية لا يشاطرها فيها أي جهاز مركزي ، وأن تصير مهمة السلطات المركزية تنسيقية بين أعمال الوحدات المحلية المختلفة بهدف تحقيق التعاون العام بينها ، خدمة للأهداف القومية .

أما الاعتبارات الطائفية فتفترض عكس ذلك وتؤيد وجود تقسيمين إداريين محلي ومركزي ، وذلك لمضاعفة الضمانات المركزية التي تحول دون انحرافات في الولاءات المحلية .

وبمتابعة الأوضاع في البلدان العربية من هذه الناحية فإنه يمكننا ملاحظة أن هناك تبايناً واضحاً فيما بينها . وذلك في الوقت الذي يمكننا أن نتلمس ميلًا لتأكيد المحددات الطائفية بصورة أو بأخرى لدى بعضها ، في الوقت الذي قد نجد بعضها الآخر أصبح يتجه للأخذ بالأسس التي تضمن قدراً من الاعتبارات والمحددات الفنية ، كما أننا قد نجدها في أحد العناصر المشار اليها تساير منطق الاعتبارات الفنية في الوقت الذي نجدها في عناصر أخرى تبدو طائفية .

وفيما يلي جدول يوضح العناصر السابقة في عدد من هذه البلدان :

الدولة / البيانات	الجزائر	مصر	ليبيا	المغرب	تونس	العراق	الأردن	الكويت	لبنان	السعودية	سوريا					
هل أخذت الدولة بأسلوب التخطيط الاقليمي لتراعي التوازن بين حجم الوحدات المحلية	لا	لا	لا	لا	لا	لا	لا	لا	لا	لا	لا					
هل تأخذ الدولة بتعدد المستويات المحلية	نعم	نعم	لا	نعم	لا	نعم	نعم	لا	لا	نعم	نعم					
ما عدد المستويات المحلية	٢	٤	١	٢	١	٣	٢	١	١	٢	٥					
هل يوجد تقسيمات إدارية مركزية موازية للتقسيمات المحلية	لا	نعم	لا	لا	لا	نعم	نعم	لا	نعم	نعم	لا					

إزاء ذلك ، فإنه يمكن التوصية بمراعاة قدر من التوازن بين هذه المتطلبات ، وخاصة بين متطلبات المحددات الفنية وبين متطلبات المحددات السياسية ، ويمكن أن يكون ذلك بإعادة التخطيط الاقليمي لمجتمعاتنا العربية بحيث يراعي أن تقسم إلى وحدات محلية معتدلة في حجمها (مساحة وسكاناً وموارد) ، مع مراعاة أن تندمج الوحدات الريفية في إطار وحدات حضرية لتشكلا معاً وحدة واحدة تجسيداً لمطلب التوازن الحضري في المجتمع . ذلك بالاضافة إلى أن يتم الاعتماد على مستويين فقط من مستويات التنظيم المحلي ، مع إمكانية الانتقال بعد فترة متوسطة المدة ٥ ـــ ١٠ سنوات ، (مثلًا) إلى اتباع نظام المستوى الواحد . وأنه إذا كان لا بد من وجود بعض التنظيمات المركزية الموازية فيفضل أن لا تزيد على مستوى واحد يوازي المستوى المحلي الأعلى ويهدف إلى تحقيق التنسيق المحلي ـــ المركزي ، على هذا المستوى .

ـــ ما يتعلق بتشكيل الهيئات « المجالس » المحلية :

لقد اختلف الفقه الاداري حول هذا الموضوع ، وكان ذلك نابعاً من الاختلاف حول الأهمية التي يفترض أن تعطي لكل من المحددات الفنية والمحددات السياسية ، أما المحددات الأخرى « الطائفية » التي تفرض نفسها في كثير من الحالات ، فإنها لم تكن محل جدل فقهي رغم بروزها وتأثيرها من ناحية فعلية .

والمحور الأساسي لهذا الاختلاف ، أن المحددات الفنية تفترض أن تتوافر للمجالس المحلية العناصر الكفؤة المتمتعة بالمعرفة المتخصصة والعامة ، وبالخبرات التي تكفل رسم السياسات المحلية وتنفيذها بفعالية . وذلك في الوقت الذي تفترض الاعتبارات أو المحددات السياسية أن تتوافر للمجالس المحلية العناصر الممثلة للجمهور المحلي والمصالح المحلية ، وأنه يمكننا وضع أيدينا على أهم جوانب الخلاف بمتابعة الموضوعات الأساسية التالية :

طريقة أو أسلوب تشكيل الهيئات المحلية :

يرى فريق من الفقهاء ، وخاصة الملتزمون منهم بالمحددات الفنية باعتبارها جوهر العمل الاداري ، ان العمل على المستوى المحلي يفترض إبرازا للخصائص الفنية باعتبارها ضرورة للتنمية المحلية التي لا تنهض إلا عن هذا الطريق . وبالتالي فإنهم يرون ضرورة اتباع طريقة التشكيل التي تضمن توافر عناصر الخبرة والكفاءة ، وهي من وجهة نظرهم طريقة التعيين .

ويرى فريق ثان ، وخاصة ذوو الميول السياسية الذين يؤكدون البعد السياسي للتنظيم المحلي ، أنه يفترض اتباع الأسلوب الذي يضمن للأهالي المحليين أن يختاروا أعضاء مجالسهم المحلية بأنفسهم وذلك ليصير هؤلاء بمثابة ممثلين عن الأهالي ، وفي نفس الوقت مسئولين أمامهم عن إنجاز

المصالح المحلية ، وأن أسلوب الانتخاب السري المباشر هو الأسلوب الأمثل لهذا الغرض .

وهنالك فريق ثالث ، توفيقي ، يحاول أن يوازن بين الاعتبارات الفنية والاعتبارات السياسية بطريقة ميكانيكية فيقول بما يسمى « **الأسلوب المختلط** » الذي يكون فيه جزء من الأعضاء عن طريق التعيين بينما يكون الجزء الآخر عن طريق الانتخاب .

وبمتابعة هذه الأساليب الثلاثة وبحث مدى صلة كل منها بالمحددات التنظيمية المختلفة فإننا نجد تياراً من التأييد والمعارضة المضادة لدى كل فريق ، وأنه يمكن حصر أهمها حول ما يلي :

أولاً : إن أسلوب التعيين رغم أنه ينسجم من بعض الجوانب « كتوفير الكفاءات والخبرات » مع المحددات الفنية ومتطلباتها ، إلا أنه من جانب آخر يظل مطلباً مهماً ، ذا صلة بهذه المحددات ، وهو مطلب أن يكون الأعضاء في المجالس المحلية من بين أهالي المجتمع المحلي العارفين بقضاياه ومشاكله ، والقادرين على تمثيل مصالحه ، وهذا أمر لا يتم بالضرورة عن طريق التعيين ، صحيح أنه قد يقال بأنه يمكن معالجة هذا الأمر عن طريق أن يتم التعيين ، ولكن ، من بين أهالي الوحدة المحلية ، إلا أن هذا لا يضمن تحقيق شرط الكفاءة عندما يكون أهالي الوحدة المحلية محدودي العدد ، أو عندما يكون ذوو الكفاءة محدودي العدد أو غير راغبين في ممارسة هذا الدور على المستوى المحلي . كما أن هذا لا يضمن أن يكون أصحاب الكفاءة والخبرة الفنية هم أكثر الناس قدرة على تمثيل مصالح الأهالي والدفاع عنها . ناهيك عن المحظور السياسي الذي قد يقع إذا اتبع هذا الأسلوب ومفاده حرمان الناس من حق ممارسة الحياة الديمقراطية ولو على المستوى المحلي على الأقل ، إضافة الى أن هذا قد يؤدي إلى خلق طائفية على مستوى الادارات المحلية حيث تصير الأجهزة المحلية محكومة بـ « فئة » أو « طائفة » التكنوقراط أو ما يدور في فلكهم عندما يتم فعلاً تعيين ذوي الكفاءة ، أو تصير محكومة بفئة أو طائفة الموالين للسلطة المركزية عندما تستهدف عملية التعيين تحقيق الولاء السياسي أو الأيديولوجي .

ثانياً : إن أسلوب الانتخاب المباشر ، رغم أنه ينسجم مع المحددات السياسية المختلفة ، وخاصة ما يتعلق بمطلب الديمقراطية ، حيث يسمح للناس بأن يختاروا ممثليهم ويتمرنوا على الممارسة الديمقراطية ، إلا أنه لا يؤدي بالضرورة الى ايصال بعض عناصر الخبرة والكفاءة اللازمة التي قد تحجم في أحيان كثيرة عن خوض الانتخابات المحلية ، اما خوفاً من الفشل ، حيث لا تملك رصيداً اجتماعياً كافياً ، وإما ترفعاً عن ذلك ضمن طموح العمل على المستوى المركزي .. الخ ، الأمر الذي يتناقض مع متطلبات الفعالية .

صحيح أن هذا الأسلوب قد يسمح بأن يتم اختيار الأكثر قدرة على تمثيل المصالح المحلية مما يؤدي إلى أن يحكم الناس أنفسهم بأنفسهم فيكونوا أكثر حماساً وتحفزاً للعمل والانجاز ، مما يؤدي إلى رفع درجة الفعالية ، إلا أن التشكيك المحتمل ، والوارد في كثير من الأحيان ، في درجة نضج الأهالي المحليين ودرجة وعيهم بمصالحهم الحقيقية ، قد يخلق احتمالاً بعدم قدرتهم على اختيار ممثليهم الحقيقيين ، وبالتالي تصير عملية التمثيل شكلية وتحمل في ثناياها سلبيات العبث بمصالح الأهالي .

ثالثاً : إن الأسلوب المختلط وهو يحاول أن يوازن بين الأساليب السابقة أن يجمع بين ثناياه الايجابيات المحتملة في كل منها ، في الوقت الذي قد يجمع أيضاً بين محظوراتها وخاصة ما يتعلق بالمحظور السياسي الذي قد يجعل من عملية التعيين ولو الجزئي مدخلاً لتعيين ذوي الولاء السياسي أو الايديولوجي لأشخاص السلطة المركزية ، مما يفرغ العمل المحلي من محتواه الأساسي .

والحقيقة العامة في هذا المجال ، أنه ليس من السهولة الاتفاق حول أسلوب محدد من هذه الأساليب نظراً لأن كلًا منها لا يتوافق واعتبارات التوازن بين المحددات الرئيسية . فإذا كان أسلوب التعيين ينسجم والمحددات الفنية ويتقبل ببساطة المحددات الطائفية ، فتصير بديلاً للمحددات السابقة إذا ما تم استهدافها ، إلا أنه لا ينسجم مع الاعتبارات السياسية وخاصة مع مطلب الديمقراطية ، (وهذا مع احتمال أنه ينسجم مع مطلب العدالة الاجتماعية وذلك إذا ما تم أخذ الفئات أو الطوائف المختلفة على المستوى المحلي بالاعتبار وتم تعيين بعض ممثليهم ، وسيكون في هذه الحالة بعض التعارض المحتمل مع مطلب الكفاءة) .

كذلك الأمر بالنسبة لأسلوب الانتخاب الذي قد يتعارض مع المحددات الفنية ، كما قد يتعارض مع المحددات الطائفية ، إلا إذا ما أسفرت الانتخابات عن توصيل الأشخاص الموالين للسلطة ، وفي هذه الحالة ، إذا كانت الانتخابات حقيقية وعبرت عن وعي المواطنين ، لا يسفر الأمر عن ولاء سياسي بقدر ما يمثل نوعاً من الانتماء السياسي الذي يدخل ضمن دائرة المحددات الديمقراطية وليس الطائفية .

لذلك فإنه يمكننا أن نوصي بما يمكن تسميته « الأسلوب المتنوع » ، ومفاد هذا الأسلوب أنه يقوم على أساس تصنيف الوحدات المحلية بالاستناد إلى درجة تطورها الحضاري الى عدة درجات ، ممتازة ، جيدة جداً ، جيدة ، متوسطة ، ضعيفة . أو أي تصنيف آخر ، ومن ثم يتم اتباع أسلوب الانتخاب المباشر الكلي في الوحدات الأكثر تطوراً بينما يتم اتباع الأسلوب المختلط في الوحدات الأخرى مع اختلاف نسبة المعينين إلى نسبة المنتخبين من وحدة لأخرى ، حيث تزداد هذه النسبة بازدياد درجة التخلف للوحدة المحلية ليصير التعيين شبه تام ، أو تاماً ، في المجتمعات المحلية الأكثر تخلفاً ، هذا مع إمكانية تحويل أية وحدة محلية يتم تطورها إلى درجة أرقى .. وهكذا .

ومبرر هذا الاقتراح ، أنه يؤدي الى نوع من التوفيق بين المحددات الأساسية المختلفة ، وخاصة أنه يحاول تحقيق التوازن بين هذه المحددات بالمراهنة على درجة التطور الحضاري وأثرها على توفير النضج المحلي القادر على اختيار الممثلين الحقيقيين القادرين أيضاً على قيادة مجتمعاتهم المحلية بكفاءة . أما في حالات التخلف الحضاري فيتم الأخذ التدريجي بأسلوب الانتخاب وذلك ضمن تجربة تدريب الأهالي جزئياً على اختيار ممثليهم ، مع محاولة سد احتمالات الفشل في الاختيار السليم « **نظراً للتخلف** » بوضع معينين من ذوي الكفاءات . وفي الحالات الأخيرة تظل احتمالات دخول الطائفية من الباب أمراً قائماً ، وربما لا مفر منه ، وخاصة في المجتمعات النامية والعربية .

رؤساء المجالس المحلية ونوابهم :

كما أن هنالك اختلافاً حول طريقة تشكيل المجالس المحلية ، فإن هنالك أيضاً اختلافاً حول طريقة ملء مقاعد رئاسة المجالس ونيابتها . فهنالك **اتجاه يقول بتعيين رؤساء المجالس** ، وذلك تدعيماً للكفاءات الأخرى في إطارها ، كما أن من شأن ذلك أن يضمن نوعاً من الربط بين السلطة المركزية والسلطات المحلية ، حيث يصبح رؤساء المجالس بمثابة حلقة الوصل بين المستويات المحلية والمستوى المركزي .

ويقول أيضاً هذا الاتجاه ، أنه إذا تم ذلك ، فإنه يفضل أن يتم انتخاب نائب لكل رئيس من بين الأعضاء المحليين ، وذلك ليمثل هذا الأمر نوعاً من التوازن من هذه الناحية .

والحقيقة ، أن هذا الاتجاه ، يمثل تجسيداً لبعض الاتجاهات أو التوجهات الطائفية ، حيث أن حرص السلطة المركزية أن يكون لها ممثلها الموالي لها على رأس الهيئة المحلية المعنية لا يمكن تبريره إلا على هذا الأساس ، وخاصة أنه إذا أمكن قبول حجة التعيين للأعضاء أو لبعضهم ، خدمة للأغراض والمحددات الفنية ، فإنه لا يمكن قبول نفس الحجة بالنسبة للرؤساء الذين هم بطبيعة مراكزهم لا يفترض فيهم المواصفات الفنية .

وأنه يمكن تلمس درجة الهيمنة المركزية المتوقعة ، عندما يلاحظ أن معظم رؤساء المجالس ، هم رؤساء الأجهزة التنفيذية فيها ، وأن لهم الصوت المرجح في اتخاذ القرارات ، وما إلى ذلك من الصفات والمزايا التي تجعل من سيطرة الحكومة المركزية عليهم مدخلاً للسيطرة على المجالس وسير العمل فيها .

وهناك اتجاه آخر يقول بضرورة انتخاب رؤساء المجالس ونوابهم من قبل الأعضاء في تلك المجالس ، وذلك لدفع الأعضاء ، وخاصة إذا كانوا أصلاً معينين ، إلى ممارسة هذا الشكل من السلوك الديمقراطي مما يعمل على إثراء المناخ الديمقراطي على المستوى المحلي في المدى البعيد ، ناهيك عما يترتب على هذا الاتجاه من الحد في عددهم ، ولو بدرجة بسيطة ، لتغلغل السلطة المركزية والاعتبارات الطائفية .

وبالطبع ، فإنه لا بد من معرفة أن هذا الاجراء قد لا يحول دون ذلك بالضرورة ، وخاصة إذا كان المشرع قد حرص على تأكيد الهيمنة المركزية بطرق أخرى ، فالملاحظ مثلاً أن العمدة في فرنسا هو الرئيس المنتخب من قبل أعضاء المجلس البلدي ، إلا أن للحكومة المركزية حق وقفه وعزله ، كذلك بالنسبة لرئيس مجلس المحافظة « المديرية » المنتخب حيث نجد أن للمدير ، وهو الرئيس المعين للمحافظة كوحدة محلية ، جل الاختصاصات مما يجعله الرجل الأقوى على هذا المستوى على الاطلاق . فالأصل هو في موقف المشرع العام من المحددات المختلفة ، وما الاجراءات التفصيلية إلا خصوصيات ثانوية ، ولا يمكن تقييمها إلا على هذا الأساس .

حجم عضوية المجالس المحلية :

لا يوجد أي معيار واضح وثابت ومحدد لحجم العضوية في المجالس المحلية ، وأنه يمكن ملاحظة اختلافات كبيرة بين النظم المختلفة ، وحتى بين الوحدات المحلية داخل الدولة الواحدة ، سواء كانت هذه الوحدات على نفس المستوى التنظيمي ، أو عبر المستويات المختلفة ، وأن معظم هذه الاختلافات ناتج عن العوامل الأساسية التالية :

أولاً : طبيعة النظام الذي تتبعه الدولة ، وهل تتبع نظام نظام وحدة النمط أو نظام اختلاف النمط ، فالنظام في الحالة الأولى يخلق نوعاً من التقارب في حجم العضوية بين الهيئات المحلية في الدولة الواحدة ، إن لم يخلق نوعاً من التطابق ، وخاصة بين الوحدات على نفس المستوى التنظيمي الواحد . ويتم ذلك عادة بأن يحدد مدى معينا لحجم عضوية كل نوع من أنواع المجالس المحلية كما هو الحال في النظام الفرنسي . أما النظام في الحالة الثانية (اختلاف النمط) فإنه يعطي لكل هيئة محلية حجماً مناسباً لها ، بغض النظر عن مدى التجانس مع غيرها ، ولو على نفس المستوى ، وهذا واضح في النظام الانجليزي .

ثانياً : حجم الوحدة المحلية نفسها ، سواء من حيث عدد السكان أو المساحة ، حيث أن حجم العضوية يتناسب طردياً مع هذين العاملين في معظم الحالات .

ثالثاً : درجة التقدم الحضاري ، حيث أن هذا التقدم يتضمن في العادة نظاماً معقداً للخدمات وغيرها من الاحتياجات العامة ، قومية كانت أو محلية ، الأمر الذي يفترض زيادة في حجم الوحدات المحلية وحجم هيئاتها اللازمة لتسيير شئونها المختلفة .

رابعاً : الاعتبارات والمحددات الفنية ، حيث أن الفعالية الادارية تتطلب أن يكون الحجم صغيراً ، وذلك لأن هذا يساعد على أن تكون المناقشات أثناء جلسات المجالس محدودة ، وقابلة أن تصل إلى نقطة نهاية مقبولة ، بحيث يكون **القرار الناتج عنها قوياً وفعالاً** وبعيداً عن عمليات التوفيق التي لا تخلو من ضعف في الغالب ، هذا بالاضافة الى أن حجم العضوية الصغير يقترن عادة بضآلة حجم المعارضة ، وبصورة تساعد على أن يكون القرار حاسماً ، ولكن الذي تجدر ملاحظته في هذا المجال ، أنه بالرغم من صحة النتيجة السابقة ، إلا أن تعقيدات وظائف الدولة العامة وتضخمها ، وبالتالي تعقد وظائف الهيئات المحلية وتضاعفها ، والاتجاه الواضح لزيادة حجم الوحدات المحلية « كما سبق بيانه في حديثنا عن التقسيمات الادارية » ، وما إلى ذلك من الحتميات التي أصبحت تفرضها متطلبات الحياة الحديثة وسرعة التطور ، كل ذلك أصبح يفرض ضرورة تضخم حجم العضوية للهيئات المحلية ضماناً لتحقيق المحددات الفنية . فكبر الحجم يضاعف فرصة توافر الكفاءات المحلية في المجالس ، كما يساعد على توفير العدد الكافي لعضوية اللجان المتخصصة الدائمة والمؤقتة المختلفة التي تسعى الهيئات المحلية عادة لتشكيلها لتقوم على سير العمل في المجالس المحلية في معظم الحالات .

خامساً : الاعتبارات والمحددات السياسية ، من المهم الاشارة هنا إلى أن المحددات السياسية تتوطد وتدعم كلما اتسعت عملية التمثيل السياسي وتنوعت الجهات المشمولة بها ، وهذا ما يمكن تحقيقه بزيادة حجم العضوية الذي يتناسب طردياً مع نسبة التمثيل الشعبي . ومبرر ذلك أن كبر الحجم يضمن تمثيل مختلف الاتجاهات في نطاق الوحدة المحلية ، كما أنه يقوي العلاقة بين السلطة المحلية والجمهور ، وبالقدر الذي ينعكس إيجابياً على اعتبارات الفعالية الادارية ، وذلك لأن التفاعل والتواصل الايجابي

مع المواطنين يحول دون مقاومتهم لسياسات الهيئات المحلية وقراراتها ، كما أنه يخلق روح التعاون والمشاركة لدى الأفراد ، وفي هذا توطيد أساسي للمحددات الفنية والسياسية معاً .

سادساً : المحددات الطائفية وتفترض هذه المحددات أن يكون حجم المجالس المحلية صغيراً ، وبالقدر الذي يسهل على السلطة المركزية ، عندما تتوافر النية لها ، أن تهيمن على هذه المجالس ، وذلك على عكس الحال فيما لو كانت العضوية كبيرة وبالقدر الذي قد يفلت زمام الأمر من يدها حيث لا تستطيع ضمان الولاء إلا من قبل بعض هؤلاء الأعضاء في معظم الأحيان .

وخلاصة القول ، إنه يلاحظ أن المسعى لزيادة حجم الهيئات المحلية يعتبر ضرورة حضارية في المجتمع الحديث ، ويمكن أن يمثل عاملًا للتوازن بين الاعتبارات الأساسية ، الفنية والسياسية ، كما أنه يفوّت الفرصة على تأثير الاعتبارات الأخرى . وبالطبع ، فإن عدم وجود معيار عام وواضح يحدد على أساسه حجم العضوية يعطي لكل دولة الفرصة لتحديد ما تراه أكثر ملائمة لظروفها ضمن هذا الشرط ، الذي يفترض عدم المبالغة في الحجم ، حتى لا ينقلب الى نقيضه .

مـــدة العضـويـــة :

لا يوجد معيار محدد لتحديد المدة المثلى للعضوية ، وتختلف الدول فيما بينها من هذه الناحية ، حتى أن الاختلاف موجود داخل الدولة الواحدة ، ومن وحدة محلية لأخرى ، ويعود ذلك غالباً إلى الاختلافات في عدد السكان ، أو درجة التطور الحضاري ، أو غير ذلك ، إضافة إلى الاعتبارات الرئيسية التالية :

أولًا : الاعتبارات الفنية ، وتفترض أن تكون مدة العضوية طويلة المدى في معظم الأحيان وذلك لما يلي :

○ إن دوران الوظيفة بشكل مستمر قد يأتي بأعضاء جدد ليس لهم أية خبرة في المسائل الفنية ، وذلك في الوقت الذي قد تفقد المجالس المحلية الأعضاء الذين اكتسبوا من تجربتهم المزيد من الخبرات التي تصير ضرورية للعمل المستقبلي .

○ إن قصر مدة العضوية ، وخاصة في النظم التي تأخذ بأسلوب الانتخاب ، سيفترض اجراء انتخابات محلية جديدة كل فترة قصيرة ، وهذا يتطلب نفقات كبيرة ، كما أنه يؤدي إلى تعطيل أعمال المجالس بشكل ملحوظ ، وذلك لانهماك هذه المجالس في الاعداد للانتخابات الجديدة ، وانهماك الأعضاء في الاستعداد وإهمال المسئوليات المحلية التي تفرض نفسها خلال ذلك .

○ إن قصر مدة العضوية سيؤدي إلى تغييرات مستمرة في القيادات المحلية ، الأمر الذي يحول دون استقرار سياسات الهيئات المحلية التي يزيد احتمال تغييرها مع تغيير القيادات التي تقوم عليها .

ثانياً : الاعتبارات السياسية ، وتفترض أن تكون مدة العضوية قصيرة ، وذلك حتى لا تصير مقاعد العضوية حكراً على بعض الأشخاص ، الأمر الذي يعمل على تجديد الدم في الهيئات المحلية ، وتجديد حيوية النشاط السياسي ، وذلك بإثارة اهتمام المواطنين بين الفينة والأخرى ، وحفزهم ومطالبتهم باختيار قياداتهم المحلية التي تمثل مصالحهم ، واعطاء الفرصة لمزيد من الممارسات الديمقراطية . ويبدو هذا المطلب أكثر الحاحاً في الحالات التي تتميز فيها الوحدات المحلية بالانغلاق ، ويتميز مواطنوها بنوع من التخلف أو اللامبالاة ، الأمر الذي يساعد على خلق تجاوب من قبلهم مع استمرار التجربة الانتخابية كل فترة قصيرة .

ثالثاً : الاعتبارات الطائفية ، وتفترض هذه الاعتبارات أن تكون مدة العضوية قصيرة في كثير من الحالات ، وخاصة حيث لا تطمئن السلطة المركزية إلى ولاءات أعضاء المجالس المحلية ، وتعتبر أن ممارساتهم على المستوى المحلي امتحاناً لولاءاتهم واتجاهاتهم ، الأمر الذي يترك الفرصة لها أن تجري التغيرات ، أو تعمل على اجراء ذلك ، في نهاية المدة إذا لم يكن يتسنى لها ذلك خلال المدة القانونية نفسها .

وبالطبع ، فإن هذه الاعتبارات قد تنسجم كثيراً مع طول المدة أيضاً ، وذلك حيث يكون الأعضاء المحليون واضحين في ولاءاتهم للسلطة المركزية ، ولا تتوافر الرغبة المركزية لتغييرهم أو تجديدهم .

ومن هنا يتضح أن هذه الاعتبارات لا تشترط من هذه الناحية شرطاً محدداً كما حال الاعتبارات أو المحددات الأخرى ، وأن المعيار الرئيسي هنا هو طبيعة الولاءات المحلية وحجمها ، فكلما وجدت كلما كان المبرر لتطويل مدة العضوية ، وكلما نقصت كلما كان العكس .

إزاء هذا التعارض بين الاعتبارات المختلفة من هذه الناحية ، فإنه يمكن القول بضرورة العمل من خلال مدة معتدلة في طولها وذلك بهدف تحقيق نوع من التوازن بين هذه الاعتبارات ، وأنه يمكن **اقتراح مدة ٣ سنوات كنقطة توازن محتملة** بالنسبة للوضع في المجتمعات النامية .

تجـديـد العضـويـة :

لم يحظ هذا الموضوع بقدر كاف من الجدل الفقهي رغم أهميته ، وما يمكن ملاحظته بالنسبة لمعظم النظم المحلية المعاصرة هو عدم وجود أية قيود على إمكانية تجديد العضوية بالنسبة لأعضاء الهيئات المحلية ، وإذا وجدت بعض الحالات فإنها محدودة مثل النظام اليوغسلافي .

وبالطبع ، فإن هذا الاجماع ، لا يعني أن في ذلك نتيجة صحيحة ، وتوازنية بالضرورة ، ويظل هذا الموضوع مثار اختلاف بين الاعتبارات أو المحددات الفنية ، وبين غيرها .

فمن حيث الاعتبارات الفنية ، يلاحظ أنها ترى في عدم التجديد ما تراه في حالات العضوية قصيرة المدى السابق ذكرها ، وبالتالي فإنها ترى في ضرورة التجديد مطلباً ينسجم مع محدداتها .

إضافة إلى ذلك فإن هنالك مبررين آخرين هما :

أ ــ إن عدم امكانية التجديد قد تدفع بعض الأعضاء الى الانحراف وذلك لتحقيق غاياته ومنافعه الشخصية بأقصى قدر ممكن منها قبل انتهاء مدة عضويته ، وإذا ما توافرت النوايا في هذا الاتجاه ، فإنه لا يكون لرادع الحرص على التجديد وجود وذلك ضمن حالة تشبه إلى حد كبير حالات نظام الامتيازات إبان مرحلة الانحطاط للامبراطورية العثمانية .

ب ـــ إن قاعدة عدم التجديد تفترض لنجاحها أن يكون المجتمع المحلي قد دخل مرحلة متقدمة من التطور ، وبالقدر الذي يمكّن من توفير العناصر الكفؤة في أية انتخابات جديدة .

أما الاعتبارات السياسية فإنها ترى عكس ذلك ، وتأخذ بالمبررات الواردة فيما يتعلق بضرورة تقصير مدة العضوية ، وذلك بالاضافة إلى مبرر آخر مفاده أن التجديد قد يدفع إلى أن يعمل الأعضاء على الاستفادة من مراكزهم ومزاياهم أثناء عملهم وذلك لترتيب الأوضاع القائمة محلياً بما ينسجم وخطة نجاحهم في الانتخابات أو التعيينات القادمة . الأمر الذي يخلق انحرافات فعلية ، كما يعمل على خلق نوع من احتكار المناصب ، ونوع من مركزة القوى على المستوى المحلي ، وهذا أمر يتنافى مع النتائج التي تفترضها الاعتبارات السياسية المختلفة .

وإذا نظرنا من زاوية **الاعتبارات الطائفية** ، فإننا قد نجد أن في مطلب التجديد ما يتفق مع محدداتها ، وذلك على اعتبار أن خلق الولاءات يعتبر عملية عامة ، ويستدعي ضرورة الحفاظ عليها وابقائها في الأماكن المرسومة لها أطول مدة ممكنة ، ولا يمكن ذلك دون أن ينص على إمكانية التجديد .

صحيح أن في عدم التجديد ما يعطي فرصة للتخلص الشرعي من العناصر ذات الولاءات أو الاتجاهات المعارضة لاهتمامات السلطة المركزية ، إلا أنه يمكن مقاومة ذلك بطرق أخرى (تجيدها السلطات عادة) طالما أن طريق التجديد يكون ضرورياً للحفاظ على العناصر الموالية أيضاً .

وازاء كل ذلك ، فإنه يمكن التوصية بأن يُسمح بالتجديد ولكن شريطة أن لا يزيد عن مرتين متتاليتين ، أما بعدهما فيمكن التجديد ثانية . وبهذا فإنه يمكن اعطاء الفرصة للتخلص من العناصر التي يثبت انحرافها أو عدم فعاليتها ، في الوقت الذي تعطى فيه العناصر الأخرى فرصة لاستمرارها مدة معقولة ، وربما العودة بعد انقطاع لدورة واحدة .

شروط العضوية :

على الرغم من اتفاق معظم النظم على الشروط الشكلية المختلفة التي يجب توافرها في المرشحين لعضوية الهيئات المحلية كشرط السن القانونية ، والجنسية ، والاقامة في اطار الوحدة المحلية ، وحسن السيرة الذاتية .. الخ ، إلا أن الخلاف يظل موجوداً حول بعض الشروط ، كشرط توافر الكفاءة العلمية أو الادارية « بدرجة ما » ، أو كشرط الانتظام في التنظيم السياسي العام العامل في المجتمع .. الخ .

وفي الحقيقة أن الاعتبارات الفنية قد تفترض مثل الشرط الأول المتعلق بالكفاءة العلمية أو الفنية حيث أنه يضمن أن تتمتع المجالس المحلية بالكفاءات اللازمة لتسيير العمل المحلي بفعالية ، ولكنها قد لا تشترط مثل الشرط السياسي الثاني وذلك حتى لا يخرج العضو المحلي عن حياديته الادارية ازاء السلطة أو المجتمع .

أما الاعتبارات السياسية فترى عكس ذلك ، حيث أن الشرط الأول سيحول دون عدالة أو ديمقراطية التمثيل الشعبي وتجعله تمثيلًا فئوياً محصوراً في فئة الخبراء أو المتعلمين ، وذلك في الوقت الذي تنسجم مع الشرط الثاني شريطة أن لا يكون ذلك التنظيم السياسي فئوياً ومقتصراً على فئة دون أخرى في المجتمع ، وإلا ستصير عملية التمثيل فئوية أيضاً .

وإزاء ذلك ، فإنه يمكن أن تبرز المبررات الكافية لدخول الاعتبارات الطائفية بطرق أخرى لا تختلف في نتائجها كثيراً عن حالات التعيين حسب الولاءات والاتجاهات الايديولوجية .

ولهذا ، فإنه يمكن اشتراط حد أدنى من التعليم أو الخبرة كضرورة لا بد منها من الناحية الفنية ، شريطة أن لا يكون الحد الأدنى علامة تميز كبيرة تؤدي إلى الطائفية . أما بخصوص الشرط الثاني فإنه لا يعتبر ضرورة ، وإن كان للوعي السياسي أهمية فعلية لتحقيق الاعتبارات الفنية والسياسية معاً وتجنب الاعتبارات الطائفية ، ويظل الوعي السياسي مسألة فردية لا يكون من السهل اشتراطها لعضوية الهيئات المحلية .

مقابل العضوية :

ان الاتجاه العام لدى رجال الفقه الاداري ، ولدى معظم النظم المحلية ، يؤكد ضرورة الأخذ بمبدأ مجانية العضوية ، ومن الأسباب التي تساق لتبرير ذلك :

ـــ ان عملية التمثيل على المستوى المحلي تعتبر عملية تمثيل شعبية لا فئوية أو فنية ، وأن التمثيل الشعبي يجب أن لا يكون مقابل منافع مادية في هيئة راتب أو أجر ، والا لفقدت العملية التمثيلية جوهرها ، وانحرفت عن غايتها ، حيث يصير الحصول على المرتب أو الأجر هو الغاية أصلًا ..

ـــ ان منح مقابل للعضوية سيكلف المجالس المحلية كثيراً ، وبالقدر الذي يشكل عبئاً مالياً معطلًا ، وخاصة في المستويات المحلية الصغيرة أو الفقيرة ، وبالذات في مجتمعات البلدان النامية ، حيث صغر حجم الميزانيات العامة وليس المحلية فحسب .

صعوبات تقدير الأجر المناسب للعضوية :

وكما يلاحظ ، فإن هذا الاتجاه يتناقض مع الاعتبارات الفنية باعتباره يحول دون استقطاب ذوي الكفاءة والخبرة الذين هم في أغلب الحالات لا يتمتعون بمركز مالي كاف ، وبالتالي تنصرف اهتماماتهم إلى الأعمال ذات العائد المالي ، وتصير هذه المعضلة أكثر خطراً في ظل التطورات والتعقيدات المعاصرة للوظيفة الادارية عامة أو محلية .

ولا تختلف الاعتبارات السياسية حول هذا الأمر ، وان حجة مجانية عملية التمثيل ليس لها أي سند سياسي ، وخاصة أن عملية التمثيل السياسي على المستوى المركزي لا تقوم على أساس مجانية العضوية ، ومن الطبيعي جداً أن تصير عملية التمثيل السياسي مهمة بالقدر الذي يتفرغ لها الأعضاء تفرغاً تاماً ، وخاصة أنها تتعلق بتشكيل أهم الهيئات التي تتولى رسم السياسة العامة . وذلك بالاضافة إلى أنه من الخطأ أو الخطورة بمكان أن يسمح للعضو في أية مجالس شعبية أن يمارس وظائف أخرى وذلك خشية أن يستغل مركزه في خدمة تلك الأعمال ، وفي هذا مبرر كاف ليتقاضى مرتباً يغطي احتياجاته الأساسية .

أما الاعتبارات الطائفية فإنها تتدعم بمبدأ المجانية ، وإن كانت لا تتأثر كثيراً بعدمه ، فالمجانية تعمل على خلق طائفية أخرى غير طائفة الولاء السياسي أو الايديولوجي المنظمة مركزياً ، وهي طائفة الموسرين القادرين

على العمل ضمن ظروف المجانية وذلك سعياً وراء مزايا أخرى غالباً أهمها : مزايا الشهرة والمكانة الاجتماعية أكثر منها الرغبة في التمثيل المحلي ، وربما تكون هذه السمة السائدة في معظم النظم المحلية في البلدان العربية والنامية .

بالنسبة للوضع في نظم الادارة المحلية العربية ، فإنه يلاحظ بشكل عام أنها تتباين في معظم الأمور التفصيلية وذلك رغم تلاقيها من حيث الاعتبارات الأساسية التي تحكم عملية التنظيم فيها . فهي بشكل عام تقر في نصوصها القانونية بأسلوب الانتخاب لأعضاء المجالس المحلية فيها ، وإن كان بعضها لم يزل يأخذ بالأسلوب المختلط ، كالنظام السوداني ، أو كمعظمها فيما يتعلق بمجالس أمانات العواصم فيها .

أما بخصوص رؤساء هذه المجالس ، فإنه يلاحظ أنهم — بشكل عام — معينون من قبل السلطة المركزية ، وذلك عدا بعض الحالات القليلة .

وعلى الرغم من أن هذه التنظيمات تبدو من هذه الزاوية وكأنها تريد أن تنسجم مع الاعتبارات السياسية أو مع مقتضيات التحول الديمقراطي ، إلا أنه يمكن القول بأنها من الناحية الفعلية لم تنفك بعيدة عن هذا الشكل ، وذلك سواء للتدخلات التي تمارسها أجهزة السلطة المركزية في سير عملية الانتخابات من أجل توصيل الأشخاص الأكثر ولاءاً لها بغض النظر عن فعاليتهم على المستوى المحلي (سواء أكانت الفعالية سياسية أم فنية) ، أو من خلال التنظيمات الأخرى المكملة .

وربما يكون هناك انتخاب لكافة الأعضاء والرؤساء في الوقت الذي تعطي الاختصاصات الأساسية للحكام الاداريين المعينين مركزياً والذين يملكون في معظم الحالات قوة وسلطة رقابية على الوحدات المحلية مما يحد من حريتها وحركتها السياسية والفنية ، وذلك مثال رؤساء المراكز في جمهورية مصر العربية ، والحكام الاداريين في الأردن ولبنان والعراق .. الخ .

وقد تبدو الأمور أكثر وضوحاً أيضاً لو تمت مراقبة الأوضاع في حالة التطبيق الفعلي ، وتلك مهمة لم تزل تتعسر أمام الباحثين والدارسين رغم قلة التوجه نحو ذلك .

وهذا بالاضافة الى الترتيبات الأخرى المتعلقة بالعضوية ، حجمها ومدتها وشروطها . وفيما يلي نقدم **الجدول التالي** ليبرز الأوضاع القانونية في بعض البلاد العربية مع ملاحظة ان كافة النظم العربية تقول بتجديد العضوية دون أية قيود .

— ما يتعلق باختصاصات المجالس المحلية :

يعتبر موضوع الاختصاصات من أهم الموضوعات التي تتعلق بالتنظيم على المستوى المحلي وذلك باعتباره أحد أهم المتغيرات التي يعتمد عليها استقلال الهيئات المحلية المعنية أو اعتماديتها وتبعيتها للسلطة المركزية ولابراز هذه الأهمية فإنه يمكن النظر إلى هذا الموضوع من خلال العناصر الأساسية التالية :

أساليب توزيع الاختصاصات :

تتعدد الأسس التي تعتمد عليها السلطة المركزية وهي تقوم بوضع نظام الاختصاصات المحلية ، فهناك **الأساس الشكلي** الذي يوفر أسلوبين للتوزيع هما أسلوب التوزيع للاختصاصات على سبيل الحصر ، وأسلوب التوزيع بشكل عام ، وهناك **الأساس الشرطي** الذي يجعل ممارسة بعض الاختصاصات حراً دون شروط ، في الوقت الذي يفرض شروطاً محددة لا بد من توافرها بالنسبة للاختصاصات الأخرى ، وأخيراً هناك **الأساس الجبري** الذي يفرض على الهيئات المحلية ضرورة ممارسة بعض الاختصاصات في الوقت الذي يترك لها الحرية الاختيارية بالنسبة لاختصاصات أخرى .

ومن حيث طبيعة صلة هذه الأساليب أو الأسس المختلفة **بالمحددات الفنية والسياسية وغيرهما** ، فإنه يمكن ابراز النتائج الافتراضية التالية :

أولاً : ان تحديد الاختصاصات المحلية تحديداً عاماً ، يعني أنه يحق للهيئات المحلية أن تمارس كل ما يتعلق بالوحدة المحلية ويكون ذا طابع محلي ، وذلك عدا ما يتناقض مع أحكام الدستور أو القوانين ، أو ما يتم استثناؤه صراحة .

وكما يلاحظ ، فإن هذا الأسلوب ينسجم مع الاعتبارات أو المحددات السياسية التي تفترض أن تتمتع الهيئات المحلية بكافة الاختصاصات ذات الطابع المحلي توكيداً لاستقلالها من ناحية ، ودفعاً نحو مزيد من المشاركة المحلية في عملية التطور المحلية والقومية .

كذلك الأمر بالنسبة **للاعتبارات الفنية** التي ترى في هذا الأسلوب ما يتفق معها ، وخاصة أنه يؤدي الى :

— حفز الهيئات المحلية على تطوير طاقاتها وقدراتها لتكون قادرة على ممارسة أكبر قدر من الاختصاصات ، وذلك ضرورة حيوية لعملية التنمية الشاملة .

— تخفيف الضغوط على الجهات التشريعية التي تسن القوانين الخاصة بالاختصاصات عادة ، حيث لا يضطرها الأمر باتباع هذا الأسلوب ، أن تقوم باصدار قوانين متواصلة لزيادة اختصاصات بعض الهيئات المحلية أو احداها كلما توافرت المبررات لذلك . وان النص العام ضمن هذا الأسلوب سيمكّن هذه الهيئات من التفرغ للمسائل القومية الأساسية :

— تشجيع الكبرياء المحلية ، وتدعيم ثقة الأهالي المحليين وهيئاتهم بأنفسهم .

— توفير قدر كاف من المرونة اللازمة لعمل الهيئات المحلية المختلفة ، حيث أن الأخذ بهذا الأسلوب لا يفترض في الهيئات المعنية أن تمارس كافة ما يتعلق بوحداتها من نشاطات ، طالما أن طاقاتها وقدراتها الذاتية لا تسمح لها بكل ذلك ، ويظل المجال أمامها مفتوحاً للتوصل إلى هذه الدرجة عندما تتمكن من مضاعفة طاقاتها وقدراتها .

وعلى الرغم من ذلك ، فإنه يلاحظ أن هناك بعض التعارض بين هذه الاعتبارات وبين هذا الأسلوب ويتمثل في :

١ — عدم توافر شرط الوضوح الكافي واللازم للممارسة الفنية الفعالة ، فالتحديد بشكل عام قد يخلق خلطاً بين ما هو قومي وبين ما هو محلي ، كما أنه قد يخلق خلطاً بين الأولويات فيقدم الأقل أهمية على ما هو أهم وبدرجة قد تعطل سير العمل المحلي ، ويزيد في خطورة ذلك عندما لا يكون بمقدور الهيئة المحلية المعنية ممارسة كافة الاختصاصات المحتملة .

٢ — إن منح الاختصاصات بصفة عامة قد يسمح بخلق تفاوتات فعلية بين الوحدات المحلية وبعضها ، ويتم ذلك من خلال أن بعض هذه الوحدات يكون قادراً على ممارسة معظم أو كل هذه الاختصاصات ، نظراً لأنها أكثر تطوراً ، بينما لا يكون بمقدور بعضها الآخر ذلك . الأمر الذي يعمل على تعميق الفجوة الحضارية بين الوحدات المحلية ، ويؤدي الى تعميق حالات الاستغلال التي تمارسها الوحدات الأكبر والأكثر تطوراً في علاقتها بالوحدات الأخرى ، وقد يكون في ذلك إحباط لتلك الوحدات .

جدول رقم (١) حول تشكيل الهيئات المحلية في البلاد العربية*

الدولة / الوحدات المحلية / البيانات	الجزائر		مصر			ليبيا	المغرب		تونس	العراق			الأردن		الكويت	لبنان	السعودية		سوريا					ملاحظات
	ولاية	بلدية	محافظة	مدينة	قرية	بلدية	بلدية	قروية	بلدية	محافظة	قضاء	ناحية	بلدية	قروية	بلدية	بلدية	مقاطعة	بلدية	محافظة	مدينة	بلدية	وحدة ريفية	قرية	الاشارة (—) تعني غير معروف
أسلوب التشكيل بالانتخاب العام	/	/	/	/	/	/	/	/	/				/	/		/			/	/	/	/	/	
التشكيل بالأسلوب المختلط										/	/	/			/			/						
التشكيل بأسلوب التعيين التام																	/							
التشكيل بالأسلوب المتنوع		/	/	/	/	/	/	/	/				/	/	/	—	/							كان السودان يأخذ بهذا الأسلوب وتوقف عنه .
الرؤساء ونوابهم بالانتخاب		/	/	/	/	/	/	/	/				/	/	/	—		/						كان الأردن يأخذ بالتعيين حتى مشروع القانون الأخير
الرؤساء ونوابهم بالتعيين	/							/		/	/	/					/		/	./	/	/	/	
التمييز بين رؤساء المجالس ورؤساء الوحدات المحلية																		/						
ينص على ضرورة تمثيل بعض الفئات			/	/	/	/				/	/	/							/	/	/	/	/	بالنسبة لليبيا حسب القانون الصادر عام ١٩٧٢ والعراق الأشخاص بحكم وظائفهم .
التمثيل عام دون تخصيص أو تحديد							/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/						
حجم العضوية	—	—	—	أكثر من ١٦	١٦	—	—	—	غير محدد	٣٠	١٨	١٢	أقل من ١٥	—	١٦	٧-٢٨	أقل من ٣٠	٦-٢١	٠٨-٠١	٠٨-١٥	٠١-٥٨	٠١-٥٨	٠١-٥٨	
مدة العضوية بالسنوات	٤	٤	٤	٤	٤	—	—	—		٣	٣	٣	٤	٤	٤	٦	٣	٤	٤	٤	٤	٤	٤	
العضوية تشترط الكتابة والقراءة فقط	—	—	—	—	—	/	/	/	/.	/	/	/	/	/		/	/	/	/	/	/	/	/	
لا يوجد شرط تعليمي أبداً				/	/	/									/									
يشترط بعض المؤهلات						/																		
يشترط الالتزام بالتنظيم السياسي																								حسب قانون عام ١٩٧٢ (ليبيا)
العضوية بدون مقابل ثابت (مجانية)	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	

المراجع : — موسوعة الحكم المحلي . المنظمة العربية للعلوم الادارية — القاهرة — ١٩٨٠ .

— د. عادل حمدي ، الاتجاهات المعاصرة في نظم الادارة المحلية ، دار الفكر العربي ١٩٧٣ .

٣ ــ قد يفترض هذا الأسلوب نظاماً معقداً مشدداً للرقابة من قبل السلطة المركزية لتضمن انتظام العمل المحلي في اطار السياسة العامة ، الأمر الذي يصير عاملًا معطلًا لحركة المحليات وطاقاتها وتوجهاتها الابداعية .

ثانياً : إن تحديد الاختصاصات على **سبيل الحصر يعني أنه لا يحق للهيئات المحلية ممارسة** إلا ما تم تحديده لها حصراً في القانون ، ذلك مع إمكانية أن يتم توسيع هذه الاختصاصات أو زيادتها إذا ما تمكنت بعض الهيئات أو كلها من استصدار قوانين خاصة بذلك تكون الاختصاصات الاضافية فيها محددة حصراً أيضاً . وكما يلاحظ فإن علاقة هذا الأسلوب بالاعتبارات المختلفة تمثل معكوساً لنتائج العلاقة المتعلقة بالأسلوب السابق .

ثالثاً : إن تطبيق أسلوب منح **الاختصاصات المشروطة يعتبر من أكثر الأساليب خطورة على استقلال الهيئات المحلية** ، وخاصة إذا كان أمر هذا الوضع مرهوناً بأيدي السلطة المركزية التنفيذية ، وذلك خشية أن تتبع السلطة المركزية هذا الأسلوب كمدخل تسعى من خلاله إلى فرض هيمنتها أو إرادتها على الهيئات المحلية ، بشكل أو بآخر . وتزداد خطورة هذا الوضع إذا كانت الشروط التي يتم فرضها شروطاً غير فنية ، وتقع ضمن الاعتبارات الطائفية .

كذلك الأمر بالنسبة للاختصاصات الاجبارية التي قد يتم فرضها لخدمة هذا الغرض ، أما إذا تم فرض الاختصاصات الاجبارية بهدف فني ، حيث تصير الوحدات المحلية ملزمة أن تمارس مثل هذه الاختصاصات دون استثناء مما يعمل على توازنها من هذه الناحية على الأقل ، فإن الآثار الناجمة تصير ايجابية وتدعم الاعتبارات الفنية . والمعيار المميز في ذلك ، ان الاختصاصات الجبرية ذات الطابع الفني تكون مرتبطة بإعانات ومساعدات فنية (مالية أو بشرية...) غير مشروطة بهدف المساعدة على انجازها ، وخاصة بالنسبة للوحدات المحلية الفقيرة .

ماهية الاختصاصات المحلية :

قد يبدو للوهلة الأولى أن طبيعة **الاختصاصات المحلية** تختلف كثيراً عن **الاختصاصات القومية** ، والحقيقة أنه لا **يوجد فرق** إلا من حيث المدى غالباً ، وخاصة إذا كان الاتجاه العام لدى المشرع هو توسيع الاختصاصات المحلية لتشمل كل ما يتعلق بالوحدة المحلية . ومن هنا فإننا نجد أن هذا الموضوع يخضع على المستوى المحلي لنفس الاعتبارات والمحددات على المستوى المركزي تقريباً .

فمن حيث **الاعتبارات الفنية والسياسية** ، فإنه يلاحظ أنها **لا تتأثر كثيراً بطبيعة الاختصاصات** ، وأن العلاقة الوحيدة والرئيسية من هذه الناحية تأتي من خلال أن ممارسة الهيئات المحلية للاختصاصات المختلفة « بما فيها الاختصاصات ذات الطابع الاقتصادي التجاري الذي يحقق ربحاً معيناً » سوف يوفر للهيئات المحلية الفرصة لتقوم بممارسة ذلك ، الأمر الذي يساعد على تنميتها وزيادة حجم مواردها وطاقاتها الذاتية ، مما يعمل على مضاعفة درجات استقلالها المالي وتدعيم شخصيتها المعنوية ، وربما يؤدي ذلك إلى تسارع وتيرة دورتها الاقتصادية لتصير عاملًا أساسياً في خلق تراكم انمائي قومي .

أما **الاعتبارات الطائفية** ، فإنها تؤثر كثيراً من هذه الناحية وخاصة من حيث المحددات الايديولوجية ، حيث يلاحظ أن هناك بعض النظم التي تمنع على الهيئات المحلية ممارسة أية نشاطات اقتصادية تجارية ، أو أية نشاطات أخرى منافسة للقطاع الخاص ، إلا في حدود ضيقة جداً ، وذلك انسجاماً مع الايديولوجية العامة السائدة التي تحكم حركة هذه النظم ، مثال النظم الليبرالية الغربية ، ويكون ذلك عادة بغض النظر عن الأسلوب المتبع لمنح الاختصاصات المختلفة .

كذلك توجد بعض النظم الأخرى المتناقضة ايديولوجياً مع النظم السابقة ، والتي تسمح للهيئات المحلية والعامة أن تمارس أية اختصاصات مهما كانت طبيعتها ، وربما تعطيها الحظوة الأولى ، والقوة الاحتكارية ، في مواجهة القطاع الخاص الذي قد يصير نشاطه محدوداً أو معدوماً .

وبمتابعة ما سبق فإنه يمكننا أن نوصي بأن يتم اتباع أسلوب « **التخصيص بعد التعميم** » فيما يتعلق بأساليب توزيع الاختصاصات ، وذلك بأن ينص المشرع على حق الهيئات المحلية في ممارسة كافة الاختصاصات ذات الطابع المحلي كتأكيد للجوانب الايجابية ، فنية أو سياسية ، المتعلقة بهذا الموضوع ، ومن ثم تحديد أهم الاختصاصات وأكثرها ضرورة على سبيل الحصر ، وذلك تحقيقاً لمزايا أسلوب التحديد على سبيل الحصر المختلفة .

ونوصي أيضاً بالامتناع عن فرض أية شروط غير فنية عند منح الاختصاصات ، وعند فرض هذه الشروط ، إذ تجب مراعاة العدالة والتوازن بين الوحدات المحلية المختلفة حتى لا تصير بعض هذه الوحدات قادرة على الانتفاع من الاختصاصات المشروطة دون بعضها الآخر الذي قد تصير محدداً لاستقلاليته .

ونؤيد أهمية النص على بعض الاختصاصات الجبرية وخاصة تلك التي تمثل مطلباً حيوياً لسير العمل ، وانتظام الحياة على المستويين المحلي والوطني .

وبخصوص ماهية الاختصاصات ، فإننا نؤيد ضرورة التوسع في مجال النشاطات الاقتصادية والتجارية كعامل حيوي يعمل على تطوير الطاقات المحلية والقومية الانمائية ، ومبررنا في ذلك طبيعة الضعف الذي يتسم به القطاع الخاص في مجتمعاتنا النامية ، إضافة إلى طبيعة هذا القطاع الطفيلية التي تحول دون إقدامه على ممارسة النشاطات الانتاجية والاكتفاء بالنشاطات ذات الربحية المضمونة والسريعة ، كالمضاربات المالية والعقارية وأعمال الوسطاء التجاريين .

وبالنسبة للوضع في البلاد العربية فإنه يلاحظ بشكل عام أن معظم الأنظمة المحلية فيها تتبع أسلوب الاختصاصات المحددة على سبيل الحصر ، وذلك في الوقت الذي تقتصر تلك الاختصاصات على مجرد الاختصاصات التقليدية « الخدمات العامة الأولية » دون الانصراف إلى الاختصاصات الاقتصادية ذات الصلة المباشرة بعمليات التنمية الشاملة .

ورغم وجود بعض النظم التي أتاح المشرع فيها الفرصة للهيئات المحلية ممارسة كافة الاختصاصات ذات الطابع المحلي ، كما أتاح لها الفرصة أن تمارس نشاطات تجارية انمائية ، إلا أن الاستجابات المحلية لم تزل محدودة على هذا الطريق . وفيما يلي جدول توضيحي للوضع في هذه البلدان من هذه الناحية .

جـدول رقـم (٢)
اختصـاصـات المجـالس المحليـة في البـلاد العربيـة

الـدول / الوحدات المحليـة / البيـانـات	الجزائر		مصـر			ليبيا	المغرب		تونس	العراق			الأردن		الكويت	لبنان	السعودية		سوريـا					ملاحظـات
	ولاية	بلدية	محافظة	مدينة	قرية	بلدية	بلدية	قروية	بلدية	محافظة	قضاء	ناحية	بلدية	قروية	بلدية	بلدية	مقاطعة	بلدية	محافظة	مدينة	بلدة	وحدة ريفية	قرية	
الاختصاصات محددة بشكـل عام																								
الاختصاصات محـددة حصراً	/	/				/	/	/	/	/	/	/	/	/	/				/	/	/	/	/	
الاختصاصات محددة على أساس حصري بعد تعميم			/	/	/											/	/	/						
الاختصاصات تقليـدية							/	/	/		/	/	/	/	/	/	/	/						
الاختصاصات متطـورة	/	/	/	/	/	/				/									/	/	/	/	/	
الاختصاصات واسـعة	/	/	/	/	/	/										/			/	/	/	/	/	
الاختصاصات ضيقـة							/	/	/	/	/	/	/	/	/		/	/						
لا يوجد اختصاصات جبرية	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	
لا يوجد اختصاصات مشروطة	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	

ـ مـا يتعلـق بالعلاقـات المحليـة :

يعتبر هذا الموضوع من أهم الموضوعات التي يتشكل على أساسها التنظيم المحلي ، ويتحدد على أساسها سلوك الهيئات المحلية ، فنياً كان مظهره أو سياسياً أو طائفياً . وهنالك شكلان رئيسيان لهذه العلاقات سنعمل على بحثهما على التوالي :

العلاقات المركزيـة ـ المحليـة :

مما لا شك فيه أن تمتع الهيئات المحلية بدرجة عالية من الاستقلال يجب أن لا يعني إطلاقاً أنها مستقلة تماماً عن السلطة المركزية ، بل لا بد من وجود نوع من العلاقة وذلك تحقيقاً للاعتبارات الفنية والسياسية ، وربما الطائفية (إذا كانت السلطة المركزية تسعى لذلك) .

وهنالك أكثر من نقطة يمكن متابعة هذه النتائج من خلالها وأهمها :

أسس العلاقـة المركزيـة ـ المحليـة :

إن البحث عن الأسس التي تقوم عليها العلاقات المركزية ـ المحلية يقع في صميم البحث عن المحددات والاعتبارات الفنية والسياسية والطائفية مدار حديثنا .

فمن الناحية الفنية نجد أن لهذه العلاقة مجموعة من النتائج المختلفة التي سنعرض لها فيما يلي من نقاط ، ونكتفي هنا بالاشارة إلى نتيجة أساسية عامة وهي أن في ذلك توكيداً لوحدة الجهاز الاداري للدولة ، ووحدة السلطة العامة فيها ، والتأكيد على أن ابراز التنظيم على المستوى المحلي ليس إلا تنظيماً « وظيفياً » ضمن ما هو أشبه بنظام اقليمي لتقسيم العمل القومي الهادف الى تنفيذ السياسة العامة للدولة . ورغم بروز التنظيمات المحلية كأهرامات ادارية إلى جانب الهرم الاداري المركزي ، إلا أن ذلك لا يعكس صورة من صور تعدد المراكز المنفصلة ، بقدر ما يعكس نسقاً موحداً تتعدد أنظمته أو انساقه الجزئية أو الفرعية .

ومن هنا تأخذ هذه العلاقة أهمية أخرى من هذه الزاوية مفادها أن وجود هذه العلاقة سيمثل قاعدة رئيسية للتنسيق بين الوحدات المحلية المختلفة ومستوياتها (حيث توجد) وذلك تأكيداً لوحدتها وتوحدها من جهة ، وتأكيداً لتعاونها وتفاعلها مع بعضها من جهة أخرى ، وذلك بالاضافة الى أن هذه الحقيقة ستؤدي إلى تحقيق التوازن في مستوى أداء الوحدات المحلية ، مما يحول دون حدوث فجوات كبيرة فيما بينها .

ومن الناحية السياسية ، فإن هذه العلاقة سترتب نتائج عديدة ، ومن أهمها أنها تعمل على **توكيد وحدة الدولة السياسية وسيادتها** الوطنية ، وذلك على اعتبار أن خلق السلطات المحلية المتعلقة باستقلال تام عن السلطة المركزية قد يخلق اغراء لدى هذه السلطات أن تقوم بالانفصال عن السلطة المركزية مما يهدد الوحدة الوطنية ، ويبدو ذلك أكثر خطراً في المجتمعات التي تعاني من بعض التمزقات القومية أو الطائفية أو العرقية . الخ .

صحيح أن هنالك بعض الاتجاهات التي تعارض هذا الأمر ، وتعتقد أن الاتجاه نحو الحكم المحلي الذاتي للوحدات المحلية لن يعمل على إضرام روح الانفصال بقدر ما يعمل على تدعيم روح المواطنية وصقل وتأكيد المسئولية العامة على المستوى المحلي ، وخاصة إذا تمتع افراد المجتمع بدرجة من النضج الكافي لاحياء تقديرهم وزيادة ادراكهم لأهمية الكيانات السياسية والادارية الكبيرة ، لمستقبل التطور الحضاري لهم ولمجتمعهم الأكبر . ويقع على رأس هذا الاتجاه المدرسة اليوغسلافية التي تتبنى نموذجاً متميزاً للادارة أو الحكم المحلي .

أما الناحية الأخرى الطائفية ، فإن أهم ما يترتب على وجود العلاقة المركزية بالمحليات ، أنها قد تمثل مدخلاً تدخل من خلاله السلطة المركزية لتفرض ارادتها وتقيم سياستها ضمن حجج وتبريرات قد تكون في ظاهرها فنية أو سياسية .

المصـدر القانـوني للعـلاقـة :

ونجد أنفسنا من هذه الناحية أمام ثلاثة **مصادر أساسية هي** :

أولاً : **التشريع الأساسي** : ممثلًا في الدستور .
ثانياً : **التشريعات المكملة** ممثلة في مجموعة القوانين .
ثالثاً : **الأنظمة واللوائح الرئيسية** .

وبمتابعة أثر كل مصدر منها على الاعتبارات والمحددات المختلفة فإنه يمكن القول ، بأن الاعتبارات **الفنية تنسجم مع مصدر التشريع الأساسي** على اعتبار أنه يمثل الضمانة العليا التي تسوى ، من النواحي الفنية والقانونية ، بين السلطة المركزية والسلطة المحلية لتجعلهما كجهازين رئيسيين ضمن النسق العام للدولة ، ويهدف كل منهما الى ممارسة وظائفه على مستواه ، وفي ذلك ما يعمل على اطلاق الطاقات المحلية والقدرات الابداعية فيها دونما قيود أو حدود مركزية .

وتبدو درجة الانسجام أكثر وضوحاً إذا عرفنا أنه **حيث يتم تنظيم العلاقات المركزية المحلية دستورياً ، فإنه يتم منح الهيئات المحلية المرونة والصلاحية الكافية أن تبرزها وكأنها صورة من صور الحكم الذاتي** ، وهكذا يصير شكل العلاقة تعاونياً بين الطرفين أكثر منه رئيسياً ، وأن الضمانات الدستورية هي التي تضمن استمرار وحدة الجهاز العام للدولة ووحدة السيادة العامة .

وبالطبع ، فإن هذا لا يعني عدم وجود أية مسئولية للسلطة المركزية إزاء الهيئات المحلية . بل على العكس ، فإن تضخم وتطور بعض الخدمات العامة يجعل مسئولية القيام بها مسئولية مركزية ، وأن على المركز أن يقوم بتقديم هذه الخدمات للوحدات المحلية المختلفة ، وخاصة تلك التي لا تتمتع بالامكانات المادية والبشرية الكافية لاتمام ذلك .

وهنا لا بد من مراعاة ضرورة التمييز بين نظام الخدمات ، كوسيلة تطويرية وتعاونية وكمهمة قومية ، وبينه كوسيلة أو أداة رقابية ، فالحالة الأولى تنسجم مع المساواة الدستورية بينما تتنافى الحالة الثانية معها .

أما في الحالات التي يتم تنظيم العلاقات المركزية المحلية طبقاً للقوانين ، فإننا نجد أن **التوسع في درجة الرقابة المركزية على حرية الهيئات المحلية وربما على وجود الوحدات المحلية ذاتها يتضاعف** ، ويبدو أكثر خطورة وأشد أثراً فيما اذا تم تنظيم ذلك عن طريق الأنظمة واللوائح التي تضعها أجهزة السلطة التنفيذية . وذلك على اعتبار أن التنظيم عن طريق القوانين

يحتفظ بمضائه أحياناً لأن التشريع يوضع من قبل الجماعات التمثيلية المركزية (حيث توجد) كالبرلمانات .. مما يعمل على تحديد حرية السلطة التنفيذية في فرض إرادتها الكاملة ، وبالقدر الذي لا يحد من مرونة حركة السلطات المحلية وتعبيرها عن طاقاتها وقدراتها بفعالية .

كذلك الحال بالنسبة للاعتبارات السياسية التي تزداد درجة تحقيقها والتعبير عنها كلما كانت العلاقة المركزية ـــ **المحلية منظمة دستورياً** ، وتخف مع الهبوط على المدرج التشريعي ، وذلك باعتبار أن درجة الرقابة المركزية تزداد حدة كلما كانت تنظم عن طريق المستويات الأدنى على المدرج التشريعي .

وذلك على خلاف الاعتبارات الطائفية التي يفترض لتحقيقها أن تملك السلطة المركزية القدرة على إحكام قبضتها على الهيئات المحلية لتفرض التنظيم والعلاقات التي تريدها ، ولا يتحقق لها ذلك إلا إذا افتقدت الضمانات الدستورية أو التشريعية الأخرى لاستقلال الهيئات المحلية .

أشكال الرقابة المركزية :

تتعدد وتتنوع أشكال الرقابة المركزية على الهيئات المحلية ، فهناك الرقابة التشريعية التي تتمثل في مجموعة التنظيمات التي تصدرها سلطة التشريع لتنظيم الأوضاع المحلية وخاصة إذا لم يتم تنظيم ذلك دستورياً . وهناك الرقابة القضائية التي تنحصر مهمتها في النظر في مدى شرعية الأعمال التي تقوم بها الهيئات المحلية وإلغاء ما هو غير مشروع منها . وقد تمتد إلى حد إصدار أوامر بضرورة الامتناع عن ممارسة عمل معين .

وكما يلاحظ فإن هاتين الرقابتين تبرزان ضماناً لتحقيق الاعتبارات الفنية والسياسية أكثر منهما كقيود عليهما ، وذلك باعتبار أن **الرقابة التشريعية تجسد شرط القانونية** ، الأمر الذي يعمل على تأكيد انتظام العمل المحلي ضمن هذا الاطار ، في الوقت الذي تعتبر القانونية أساساً من الأسس التي تقوم عليها القواعد والمحددات السياسية ، سواء كانت متمثلة في العدالة الاجتماعية أو في الديمقراطية .

كذلك الحال بالنسبة **للرقابة القضائية التي تحول دون خرق قاعدة** القانونية كضمانة فنية وسياسية .

أما الشكل المثير للاهتمام من أشكال الرقابة المركزية فيتمثل في **الرقابة الادارية** التي تمارسها السلطة التنفيذية ، ومصدر الاثارة هنا ، إن هذه الرقابة تختلف في شكلها ودرجتها ، وبالقدر الذي تبرز أحياناً **كقيد رقابي شديد على أعمال الهيئات المحلية** وبصورة تؤكد شكلًا من أشكال المركزية ، كما تبرز أحياناً بصورة مخففة ولا تؤثر كثيراً على درجة الاستقلال المحلي . وفيما يلي أهم هذه الصور وطبيعة صلتها بالمحددات المختلفة ، وهي :

أولاً : الرقابة الادارية على الهيئات المحلية ذاتها ، وتتخذ الشكلين الأساسيين التاليين :

أ ـــ الرقابة على المجلس المحلي بكامله ، ويشمل هذا الوضع حق حل المجلس بمجموعه ، أو تجميد أعماله لمدة معينة ، ولا يشمل هذا الاجراء الرقابي الشخصية المعنوية المؤكدة قانونياً ، والتي لا تمس إلا بقانون من نفس الدرجة أو من درجة أعلى [1] .

وكما يلاحظ فإن هذا الاجراء يعتبر من **أقسى مظاهر الرقابة الادارية** وأخطرها ، سواء كان الأمر يتعلق بالاعتبارات الفنية أو السياسية وذلك على اعتبار أنه يبقى الهيئات المحلية **تحت طائلة التهديد بالحل** مما يخلق نوعاً من القلق وعدم الأمان الوظيفي ، كما قد تؤدي ممارسة الاجراء المتكرر الى عدم الاستقرار الوظيفي وبصورة تتنافى مع متطلبات الفعالية التي تشترط عكس ذلك . بالاضافة إلى أن ذلك يتنافى مع مقتضيات الديمقراطية التي تترك أمر هذا الموضوع عادة إلى جمهور الناخبين أو إلى الجهة المركزية ضمن قيود مشددة تحول دون التعسف في استعمال هذا الحق . وكما يتضح فإن اتباع هذا الأسلوب الرقابي يدعم الاتجاهات الطائفية في التنظيم المحلي لأنه يسمح للسلطة المركزية أن تحل الهيئة المحلية التي تتعارض في ولاءاتها أو اتجاهاتها معها .

ب ـــ **الرقابة على أعضاء المجلس أو رئيسه** ، وتشمل حق السلطة المركزية في تعيين بعض الأعضاء أو تعيين الرؤساء أو نوابهم ، أو عزلهم ، أو توقيع بعض الاجراءات التأديبية عليهم .

وكما هو الحال بالنسبة للاجراء السابق ، فإن فيه ما يهدد الاعتبارات **الفنية والسياسية ويدعم الاعتبارات الطائفية** ولنفس المبررات المشار إليها .

ثانياً : الرقابة على أعمال الهيئات المحلية ، وتشمل شكلين أساسيين هما :

أ ـــ **الرقابة على الأعمال الايجابية** وتشمل حق الموافقة السابقة على التصرف وحق الموافقة اللاحقة ، كما تشمل حق ايقاف تصرف الهيئات المحلية وإلغائه ، دون أن تملك حق تعديله ، فإما أن توافق كلياً أو ترفض كلياً ، وعادة ما يظل التصرف نافذاً حتى تقرر جهة الرقابة ايقافه أو الغاءه .

وكما يلاحظ ، فإن هذه الرقابة قد تكون على مدى شرعية التصرفات أو مدى ملاءمتها ، والحالة الأولى تكون ذات أثر رجعي بينما لا تكون كذلك بالنسبة للحالة الأخيرة .

ويمثل هذا الشكل من الرقابة موقفاً مزدوجاً بالنسبة للاعتبارات المختلفة ، وذلك على اعتبار أن حق الموافقة اللاحقة قد يعتبر اجراء روتينياً وضرورياً للتأكد من الشرعية والملاءمة ، وخاصة للاعتبارات الفنية ، إلا أن حق المصادقة المسبقة أو حق إيقاف التصرف وخاصة في الحالات التي تستهدف الملاءمة لا الشرعية يمثل نزوعاً مركزياً لفرض مزيد من الهيمنة على أعمال وحريات الهيئات المحلية ، مما يجسد وضعاً وتنظيماً مركزياً يتعارض والاعتبارات الفنية والسياسية . وإن كان ينسجم مع الاعتبارات الطائفية .

---

(١) لاحظ بصدد ذلك محمد عبدالله العربي : « مدى اشراف السلطة المركزية على المجالس المحلية » ، **مجلة العلوم الادارية** (القاهرة) ، عدد (١) . ١٩٦٧ ص . ٩٩ .

ب ــ الرقابة على الأعمال السلبية ، وتعني الرقابة على الهيئات المحلية في حالة **عجزها أو فشلها أو اهمالها** بالنسبة لممارسة الاختصاصات الممنوحة لها ، وخاصة الاختصاصات الاجبارية أو الضرورية . وأهم مظاهر هذه الرقابة ، حق السلطة المركزية في الحلول محل الهيئات المحلية لانجاز الاختصاصات المعنية ، مع ملاحظة أنه لا يجوز ممارسة هذا الحق إلا بعد انذار الهيئات المحلية وعدم انصياعها للانذار .

والحقيقة ، أنه رغم ما يبدو من قسوة في هذا الاجراء ، إلا أنه **يمثل ضرورة أساسية ومنسجمة** مع الاعتبارات الفنية ، نظراً لأنه يبقي الهيئات المحلية في حالة تحفز مستمر للانجاز وبالصورة المطلوبة أو الفعالة ، وذلك في الوقت الذي لا توجد له آثار أخرى مهمة ومتعارضة مع الاعتبارات السياسية ، أو مدعّمة للاعتبارات الطائفية .

جهات الرقابة المركزية ومستوياتها :

تتأثر الاعتبارات المختلفة بدرجة تعدد جهات الرقابة المركزية ومستوياتها ، وكما يلاحظ فإن هنالك اختلافات بين النظم المختلفة من هذه الناحية ، ففي بعضها تتوحد جهة الرقابة في وزارة أو جهة مركزية واحدة ، في الوقت الذي توجد نظم أخرى **تتعدد الجهات** المركزية التي تتولى ذلك . كما أنه يلاحظ أن هنالك من تأخذ بنظام التقسيمات الادارية المركزية إلى جانب التقسيمات الادارية المحلية ، وتترك للقائمين على الادارات المركزية الحق في ممارسة دور رقابي على الهيئات المحلية العاملة في إطار وحداتهم الادارية ، وذلك ضمن تسلسل هرمي يصل بينهم وبين الأجهزة المركزية .

وأخيراً فإنه يلاحظ أن هناك بعض النظم التي يوجد فيها تسلسل بين التنظيمات المحلية نفسها فيصير للتنظيمات الأعلى دوراً رقابياً على المستويات الأدنى .

ونحن في هذا السياق نرى أن التعدد في جهات الرقابة أو في مستوياتها يؤكد توجها نحو الأخذ بشكل التنظيم ذي النزعة المركزية ، وفي ذلك ما يتنافى مع الاعتبارات الفنية والسياسية كما تبين خلال النقاط السابقة وتدعيماً للاعتبارات الطائفية ، ونوصي بأهمية تحديد هذه الجهات وتوحيدها وتقليص مستوياتها قدر الامكان .

ب ــ العلاقات المحلية ــ المحلية :

ونقصد بهذا النوع تلك العلاقات التي يتم قيامها بين الهيئات المحلية وبعضها ، سواء كانت علاقات أفقية أو عمودية .

وكما يلاحظ فإن هذه العلاقات أصبحت موجودة بشكل أو بآخر ، في مختلف الدول المعاصرة ، كما أن **الاتجاه العام أصبح يؤيد وجودها** ويدعو إلى تقويتها وتدعيمها ، وأهم الدواعي لذلك [1] :

أولاً : إن تدعيم العلاقات المحلية **وخاصة بين الوحدات** المتجاورة أو العاملة في إطار بعضها قد يؤدي على المدى البعيد إلى توحيدها في إطار كلي يجمعها لتبرز معاً كوحدة محلية كبرى ، مما ينسجم والاعتبارات الفنية .

ثانياً : إن في ذلك ما يدفع إلى اتجاه خلق ما تسمى المشاريع المشتركة بين الهيئات المحلية وبعضها ، الأمر الذي ينسجم مع الاعتبارات الفنية بصورة مباشرة ، حيث أن هذا الاتجاه سيعالج مشكلة النقص في الموارد أو الكفاءات التي تعاني منها بعض الوحدات ، لتصير أكثر فعالية ضمن الجهد التكاملي الذي توفره سياسة المشاريع المشتركة . ناهيك عما لهذه السياسة من آثار على خلق الوعي العام المحلي الواسع وبصورة ترقى إلى خلق الوعي العام الوطني ، مما يعمل على تدعيم الاعتبارات السياسية أيضاً .

هذا ، وقد يؤدي النجاح في هذا المسعى الى زيادة الاهتمام من قبل القطاع الخاص بأهمية الأعمال المشتركة وباحياء نزعة العمل التعاوني ، الأمر الذي يدعم اعتبارات الفعالية على المستوى القومي ، كما يضاعف ظروف العدالة الاجتماعية باستبدال العلاقات التعاونية بالعلاقات التنافسية .

ثالثاً : إن في ذلك ما يدفع إلى خلق **الاتحادات المحلية** أو التنسيق المحلي بالقدر الذي يحد من جموح السلطة المركزية في مواجهة الهيئات المحلية وأعمالها ، الأمر الذي يضاعف فرص اللامركزية وينسجم مع الاعتبارات السياسية والفنية المختلفة ويحول دون تفشي الاعتبارات الطائفية الأخرى .

رابعاً : يؤدي ذلك إلى خلق نوع من المسئولية الجماعية الرامية إلى النهوض بالريف وغيره من المناطق المختلفة وتطويرها ، حيث أن ارتباط مجالس الوحدات الريفية بمجالس الوحدات الحضرية بعلاقة تعاونية يساعد على الاستفادة من الخبرات والامكانات الموجودة لدى الوحدات الأخيرة ، كما ينمي الشعور المشترك بضرورة تقليص الفجوة بينهما . وفي ذلك تدعيم للاعتبارات الايجابية ، فنية وسياسية ، وتقليص للاعتبارات الطائفية التي تبدأ بالذوبان بين الأفراد والجماعات لتتحول من ولاءات واهتمامات فردية أو جماعية ضيقة إلى صورة عامة وقومية .

خلاصة القول ، يمكننا أن ندرك أن للعلاقات التي تنسجها الهيئات المحلية أو تفرض عليها **مع الجهات المركزية ، أو مع الجهات المحلية ايجابيات وسلبيات تختلف حسب طبيعة هذه العلاقة** ، وتحقيقاً لأفضل الشروط المحتملة فإننا نوصي بأن تقوم هذه العلاقات على أساس ينسجم مع الاعتبارات الفنية والسياسية ، وذلك بأن يتم تحديد هذه العلاقة بالاستناد إلى النصوص الدستورية أو النصوص القانونية على الأقل ، وعدم تركها للأنظمة واللوائح الصادرة عن السلطة التنفيذية .

كما نوصي بضرورة وجود أشكال الرقابة التشريعية والقضائية وتدعيمها لتحول دون الانحرافات الأساسية ، في الوقت الذي تحدد فيه أشكال الرقابة الادارية ودرجاتها ووضع التحديدات القانونية لها بحيث تحد من جموحها وتعسفها .

كما نوصي بضرورة تحديد وتوحيد الجهات الرقابية في **أقل عدد ممكن** ، مما يحول دون تعددها أو تعدد مستوياتها ، وذلك مع مراعاة الظروف المحلية الخاصة بكل مجتمع .

وبخصوص الوضع في البلاد العربية ، فإنه يمكننا ملاحظة الأوضاع العامة فيها بالاستناد إلى الجدول التالي :

---

1. L. Gordon Bayley, **Local Government, Is it Managable.** Pergamon Press. 1979, London. pp. 65-71.
— Raymond S.B. Knowles, op. cit., p. 25.

جـــدول (٣)

العلاقات المركزية ــ المحليـة *

الدول	الجزائر		مصر			ليبيا	المغرب		تونس	العراق			الأردن		الكويت	لبنان	السعودية		سوريا				
الوحدات المحلية / البيانات	الولاية	البلدية	المحافظة	المدينة	القرية	البلدية	البلدية	القرية	البلدية	المحافظة	القضاء	الناحية	البلدية	القرية	البلدية	البلدية	القاطعة	البلدية	المحافظة	المدينة	البلدة	الوحدة الريفية	القرية
جهات العلاقة المركزية متعددة	/	/	/	/	/		/	/	/	/	/	/	/	/		/	/	/	/	/	/	/	/
جهات العلاقة المركزية ممثلة في جهة واحدة						/																	
الرقابة المركزية على الهيئات والأعمال معاً	/	/	/	/	/		/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/
الرقابة المركزية على الأعمال فقط																							
الرقابة المركزية ذات طابع تعاوني أكثر منه رقابي							/																
أساس العلاقة المركزية المحلية في التشريع	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/

* راجع في ذلك : ــ موسوعة الحكم المحلي ، التشريعات في البلاد العربية ، مرجع سابق .
ــ موسوعة الحكم المحلي ، أنظمة الحكم المحلي في البلاد العربية ، مرجع سابق .
ــ د. عادل حمدي ، الاتجاهات المعاصرة .. مرجع سابق .

ملاحظة : لا توجد كلمة تشريع بمعنى قانون في المملكة العربية السعودية وتستبدل بكلمة نظام .

رئيس المجلس المحلي ودوره في تنمية مجتمعه

للدكتور محمد قاسم القريوتي

إن الادارة المحلية تهدف أول ما تهدف إلى النهوض بمستوى المجتمعات المحلية أو تنميتها على مختلف الأصعدة لأنها في وضع أفضل من وضع السلطة المركزية للوصول إلى هذه المجتمعات ومعرفة مشاكلها والعمل على حلها . ذلك كله يتم من خلال إحداث التفاعل داخل المجتمع المحلي بشكل يجعل أعضاؤه يشاركون بأنفسهم من خلال اطار الهيئات المحلية في تحقيق هذا الهدف .

وأعمال وبرامج الهيئات المحلية لا تتم كما نعرف إلا من خلال الأطر الرسمية المحلية التي تتمتع بالشخصية المعنوية التي تؤهلها للقيام بالتصرفات والأعمال ، وهي بالطبع المجالس المحلية المنتخبة أو المعيّنة . ومع ذلك فمن المعروف أن المجالس المحلية اطار تمثيلي يمثل كافة فئات المواطنين سواء كان ذلك عن طريق الانتخاب أو عن طريق التعيين الذي لا بد أن يراعى فيه إلى جانب اعتبارات أخرى ـــ التمثيل الشعبي ـــ وهذا يعني أن دورها رغم أهميته النظرية ليس إلا دوراً سياسياً يقصد به رسم السياسة العامة للهيئات المحلية بشكل يعكس رغبات الأهالي وتصوراتهم للأولويات المطلوبة في مجتمعاتهم . أما مهمة تنفيذ مثل هذه السياسات فهي أمور إدارية يعهد بها إلى موظفين اداريين وفنيين مؤهلين ومتفرغين .

إن أعضاء المجالس المحلية في معظم بلاد العالم ومنها الأردن ليسوا متفرغين ولا يتقاضون أية رواتب شهرية لقاء عملهم ذلك لأن جلساتهم معدودة ولأنهم لا يتولون الأمور التنفيذية . وان ما تخصصه بعض الدول من مكافآت مالية لأعضاءالمجالس المحلية كبدل للجلسات التي يعقدونها لا يغير من الصورة غير الادارية لمهمات أعضاء المجلس المحلي . إن كل ذلك يعني أن دور أعضاء المجالس المحلية عموماً ليس دوراً مباشراً في تنفيذ البرامج المحلية .

الدور المتميز لرئيس المجلس المحلي

إن الاستثناء الوحيد والعام على ما تقدم عن طبيعة الأعمال التي يقوم بها أعضاء المجالس المحلية هو دور رئيس الوحدة المحلية . فهو في معظم أنظمة الادارة المحلية العالمية الشخص الذي يلعب دوراً كبيراً في إدارة البرامج المحلية . ذلك لأنه صاحب الصوت الأقوى والمؤثر في قرارات المجلس المحلي والسياسات التي يرسمها ولأنه أيضاً ـــ على عكس باقي أعضاء المجلس ـــ مكلّف بالتنفيذ والمتابعة . وانطلاقاً من هذا الدور الأساسي فرئيس المجلس المحلي هو الشخص الذي يتولى العمل على أساس التفرغ الكامل ويتقاضى وفقاً لذلك راتباً شهرياً يحدده المجلس أو الجهات الحكومية الأخرى التي تشرف على المجالس المحلية . ولا شك أن هذا الدور الاداري المهم في تنفيذ قرارات وسياسات المجلس المحلي من خلال الاشراف على الموظفين والأجهزة التنفيذية المختلفة في نطاق المحلية وليس على حساب دوره السياسي المهم . فهو يمارس وظيفة سياسية مهمة تتجلى بكونه الممثل الرئيسي للمواطنين المحليين معني بالاتصال بهم كناخبين وكأصحاب مطالب وكأعضاء مجلس . وكذلك بدوره في بلورة المطالب الشعبية على شكل اقتراحات وخطط تتم ترجمتها إلى قرارات بالتعاون مع بقية أعضاء المجلس المحلي ، وكذلك الاتصال بالجهات الرسمية المختلفة باسم المنطقة والهيئة المحلية التي يمثلها .

إن شمول وأهمية هذا الدور المطلوب من رئيس المجلس المحلي جعل كثيراً من الدول تلجأ إلى توزيع المهمات المحلية بين شخصين مختلفين بدل أن تكون كلها من مسؤوليات رئيس المجلس المنتخب . إذ يتولى رئيس المجلس المحلي المهمة السياسية بينما يعين المجلس شخصاً تنفيذياً يتولى متابعة وتنفيذ قرارات المجلس وسياساته مع الجهات المختلفة ويكون لقب هذا الموظف المدير التنفيذي City Manager ويكون مسئولًا أمام المجلس المحلي ويقدم تقارير عن أعماله لهذا المجلس ، ويتولى شئون إعداد الميزانية المحلية إلى جانب المهمات الادارية الأخيرة كالاشراف على الموظفين المحليين وما إلى ذلك . وقد أملى هذا التوزيع أيضاً حقيقة مؤداها أن الانتخابات قد لا تأتي بالضرورة بالكفاءات الادارية المطلوبة.فالشعبية ليست بالضرورة دليلًا على القدرة الادارية وهذا فرق توضحه على المستوى القومي وظيفة الوزير كشخص سياسي ووظيفة وكيل الوزارة كموظف اداري قيادي . فالفصل بين الوظيفتين السياسية والادارية لم يصل بعد إلى عدد كبير من دولنا العربية [1] مما يجعلنا معنيين بمجالات البحث في تحسين قدرة وكفاءة القائد الاداري المحلي كقائد سياسي واداري في آن واحد لأن ذلك سينعكس بالضرورة على المجتمع المحلي .

(١) لقد اتاح (القانون المعدّل لقانون البلديات الأردني والذي صدر حديثاً لبعض البلديات) تعيين مدير للبلدية بهذه الصفة التنفيذية . انظر المادة ٤٢ ، فقرة ٣ من قانون البلديات رقم ـــ ٢٩ لسنة ١٩٥٥ المعدّل .

مفهوم القيادة الادارية

لقد كان مفهوم القيادة وماهيتها محل نقاش وجدل وذلك لأهميتها في نجاح أو فشل الجهود الانمائية المشتركة في مختلف المجالات . فإذا تساوت المتغيرات التنظيمية والمادية واختلفت النتائج فلا بد أن يعزي ذلك إلى العنصر البشري ودور القيادة الادارية فيه . فلطالما حدثتنا السير والكتب التاريخية عن الرجال العظام الذين غيروا مجرى التاريخ حتى بامكانيات متواضعة . كذلك فنحن نشهد ونسمع في العالم العربي اليوم الحديث عن الحاجة الملحة لقيادة قادرة على تنسيق الجهود والوصول بالأمة إلى وضع أفضل لا سيما وأن الامكانات المادية والبشرية كبيرة التي لو أحسنت إدارتها وقيادتها لأمكن لهذه الأمة أن تكون في مركز أفضل مما هي عليه بكثير .

لقد كانت القيادة تقترن بداية بالحق القانوني Authority في إصدار الأوامر للغير وإجبارهم على الطاعة وتنفيذ الأوامر المعطاة . وبذلك فقد كان المركز القانوني للشخص في التنظيم أو الهرم الاداري هو الذي يحدد كونه قائداً . ولعل الرتب العسكرية ومسمياتها تدل على هذا الأصل والتطبيق . ولكن المفهوم الحديث للقيادة تعدّى إطار الحق القانوني في إلزام الآخرين بالطاعة إلى أن أصبح يعني القدرة Power على التأثير في آراء الآخرين بشكل يجعلهم يسلكون سلوكاً يتفق مع تصورات الشخص المؤثر لقناعتهم بسداد رأيه وقوة حجته ومنطقه وليس لأنه أعلى منهم رتبة أو أقوى مركزاً . وقد عكست كتابات « شستر بارنارد » و « ماري باركر فوليت » هذا الانقلاب في مفهوم أو خط سير القيادة بحيث رأيا أن القيادة تعتمد على قبول المرؤسين بتعليمات الرئيس وليس على حقه في أن يأمر وهي بالتالي تسير من أسفل إلى أعلى وليس العكس (1) .

ومن هذا المنطلق الحديث لمفهوم القيادة كقدرة على التأثير في سلوك الآخرين فقد تعددت نظريات القيادة التي تحاول أن تفسر سر تأثير بعض الأشخاص على الآخرين وبالتالي تحديد الأسباب التي تجعل من شخص ما قائداً وتبحث أيضاً فيما إذا كانت القيادة مهارة يمكن تعلمها أو أنها موهبة تولد مع الانسان .

ويمكن الاشارة السريعة للنظريات حول القيادة تحت ثلاثة عناوين هي :

١ ــ نظرية السمات : Traits Theory

يرى دعاة هذه النظرية أن القيادة هي محصلة خصائص شخصية إذا تمتع بها الانسان أصبح قائداً . ومن الصفات القيادية التي تذكر القدرة على المبادأة ، وقوة الشخصية ، والذكاء ، والنضوج ، وتفهم الآخرين إلى غير ذلك من الخصائص المحببة . وكثيراً ما تذكر الكاريزما Charisma أو القوة السحرية كأحد الخصائص القيادية لأنها تؤثر على الآخرين وتجعلهم يتصرفون وفقاً لرأي صاحبها دون تفكير أو مناقشة بل انهم ينفذون تعليمات صاحب الكاريزما بشكل تلقائي .

إن مدلولات هذه النظرية على المستوى المهني والاداري غير مشجعة ، لأنها تعني أن القيادة موهبة تولد مع الانسان الأمر الذي من شأنه القول أن القائد يولد ولا يخلق وان على الادارة أن تنتظر الرجل العظيم ، وهذا وضع لا يمكن برمجته ولا يمكن أن يكون أساساً للعمل الاداري المتواصل . إن صحة هذه النظرية محل شك ، لأن الدراسات الميدانية جاءت بنتائج متغايرة في هذا الشأن . فقد توصل بيرد Bird(2) ، وكذلك جوردون ليبيت Gordon Lippit(3) إلى نتائج متماثلة في دراساتهما المنفصلة وهي أن ٥٪ فقط ما يعرف بالخصائص القيادية ظهر فقط في أربع حالات دراسية من بين ١٠٤ دراسات قاموا بها في هذا المجال . وكذلك فقد توصل جيب Gibb (4) إلى أن الدراسات المختلفة حول خصائص الشخصية القيادية فشلت في ايجاد نمط ثابت للخصائص القيادية . وكذلك فقد توصل بالمر Palmer (5) في دراسات كثيرة إلى أنه ليس هناك ما يثبت أن الفعالية الادارية هي نتيجة خصائص شخصية يتمتع بها الفرد . ومع ذلك فقد دلت دراسات أخرى على وجود علاقة ايجابية بين الادارة الناجحة والصفات القيادية التي ذكرنا بعضاً منها . ومن أمثلة ذلك تلك التي أجراها باحثو جامعة منيسوتا(6) وكذلك أدوين قازيلي Edwin Chiselli (7) .

٢ ــ أما وجهة النظر الأخرى حول مفهوم القيادة فتركز على سلوك المديرين وما يعملون وكيف يتصرفون في أدائهم لوظائفهم أكثر من تركيزها على الخصائص الشخصية كما هو الحال في النظرية السابقة . وترى هذه النظرية أن من أهم الوظائف القيادية العمل على تحقيق الأهداف الرسمية المحددة من جهة واشباع رغبات أعضاء الجماعة من جهة أخرى ، وبقدر ما يستطيع المدير النجاح في تحقيق هذين الهدفين بقدر ما يكون قائداً إلى جانب كونه مديراً . فالتوازن بين هذين الهدفين ، هو ما يجعل

---

1. Chester I. Barnard, **Functions of the Executive** (Cambridge: Harvard University Press, 1938). And Mary Parker Follet, **Creative Experience** (London: Longmans, Green and Company, 1924), p. 59
2. C. Bird, **Social Psychology** (New York: Appleton, Mass: Addison-Wesley, 1954).
3. Gordon Lippit, "What Do We Know About Leadership," In **Leadership in Action** (Washington: National Training Laboratories, National Education Association, 1961, p.7).
4. Gibb, "Leadership" In **Handbook of Social Psychology**, Vol. 2, ed. G. Lindzey (Reading, Mass: Addison-Wesley, 1954).
5. Walter Palmer, "Management Effectiveness as a Function of Personality Traits of the Manager," **Personnel Psychology**, Vol. 27 (1974), pp. 283-295.
6. T.B. Mahoney, T.H. Jerdee and A.N. Nash, "Predicting Managerial Effectiveness,' **Personnel Psychology**, Vol. 13 (1960), pp. 147-163. Also, T.A. Mahoney, T.H. Jerdee & A.N. Nash, The **Identification of Management Potential** (Dubuque, Iowa: William C. Brown, 1961).
7. E.E. Ghiselli, "The Validity of Management Traits Related to Occupational level, "**Personnel Psychology**, Vol. 16 (1963).pp. 109-130.

الشخص قائداً بالمعنى العلمي . وقد صنف الدارسون الأساليب السلوكية في القيادة إلى أنماط عدة بحسب درجة التركيز على العاملين أو الوظائف الرسمية [١] .

٣ ــ أما النظرية الثالثة فترى أن عملية القيادة بقدر ما تعتمد على شخصية الشخص نفسه وتمتعه بخصائص مهمة إلا أنها في الوقت ذاته تتصل بعوامل مختلفة لا يمكن فصلها عن شخصية القائد لتفسير نجاحه أو فشله في مهمات القيادة . وكثيراً ما يقال في هذا الصدد أن القائد ديمقراطي أو ديكتاتوري برغبة تابعيه إذ أن طبيعة التابعين تملي النمط الذي يمارسه القائد أو المسؤول . وقد ذكر فيلي Filley وهاوس House أن من بين العوامل الموقفية المؤثرة على فعالية القيادة العوامل الآتية [٢] :

١ ــ تاريخ التنظيم .
٢ ــ عمر شاغل الوظيفة القيادية السابق .
٣ ــ عمر القائد الحالي وخبرته السابقة .
٤ ــ طبيعة المجتمع الذي يعمل فيه التنظيم .
٥ ــ المتطلبات الخاصة للعمل .
٦ ــ الجو النفسي للمجموعة .
٧ ــ نوع الوظيفة التي يقوم بها القائد .
٨ ــ حجم المجموعة التي يشرف عليها القائد .
٩ ــ درجة التعاون المطلوبة بين أعضاء المجموعة .
١٠ ــ توقعات المرؤوسين .
١١ ــ الخصائص الشخصية لأعضاء المجموعة .
١٢ ــ الوقت المطلوب والمخصص لاتخاذ القرارات .

وقد صنف فرد فيدلر [٣] Fred Fiedler العوامل الموقفية تلك الى ثلاث فئات :

١ ــ عوامل متصلة بعلاقة القائد بتابعيه .
٢ ــ طبيعة المهام الملقاة على المجموعة .
٣ ــ قوة مركز القائد الوظيفي .

وقد طور فيدلر مقاييس مختلفة لكل من هذه العوامل ، إذ طور استمارات خاصة يجيب عليها أعضاء الجماعة حول شعورهم عن القائد وبالتالي توضح علاقته بهم . أما فيما يتعلق بطبيعة المهام أو درجة وضوحها ، فقد وضع مقياساً من أربعة مؤشرات هي : درجة التأكد من القرار أو درجة صحة الحل المقترح ، وضوح الهدف ، الطرق المختلفة المتاحة للوصول للهدف ، ومدى توافر بدائل جيدة لحل المشكلة . أما مركز القائد فيتضح من خلال تقييم قدرة القائد على ايقاع الجزاءات التأديبية أو توزيع المكافآت على تابعيه وكذلك رتبته ولقبه الوظيفي . ويرى «فيدلر » أنه كلما كان المشرف على علاقة طيبة بمرؤوسيه وكلما كانت الوظائف والمهام محددة بدقة ، كلما أدى ذلك إلى ممارسة القائد لخصائص القيادة والعكس صحيح . والسؤال المطروح ما هو النمط القيادي المناسب في ظل وجود الظروف المناسبة تلك ؟ وفي ظل غيابها ؟ وفي ظل وضع تمتزج فيه هذه العوامل ؟ .

لقد دلت الدراسات التي أجراها « فيدلر » في هذا الصدد على أن النمط القيادي الذي يعتمد على اصدار الأوامر وتحكيم الرقابة قد يكون النمط المناسب في الظروف المواتية جداً أو المعارضة جداً للقائد . بيد أن النمط غير الآمر والمتسامح ، يعتبر النمط الأفضل في الظروف الوسطية [٤] .

أما التفسير الآخر للنظرية الموقفية فيرى أن القيادة تتحدد بفعل عاملين :

١ ــ السلوك الذي يستلزمه أداء الوظائف بشكل جيد .
٢ ــ أثر سلوك القائد في توفير الدوافع للعمل .

إن مهمة القائد من هذه الزاوية تكمن في قدرته على توفير الظروف المناسبة التي تقود إلى أداء المهام بشكل أفضل . فإذا كانت الوظيفة تستدعي سلوكاً تعاونياً فإن القيادة الناجحة هي تلك التي تشجع التعاون . وإذا كانت الوظيفة تستدعي سلوكاً يشبه سلوك المقاولين والمنظمين فإن النمط القيادي المناسب هو ذلك النمط الذي يؤكد القدرة على الانجاز .

وكذلك فإذا كان أداء الوظائف يستلزم سلوكاً مؤثراً وفعالًا فإن النمط القيادي المناسب هو ذلك الذي يخلق ويثير حوافز العمل والتأثير [٥] .

مما تقدم نجد أن طبيعة القيادة غامضة ويصعب من خلالها وصف نمط القائد المثالي وأن أي محاولة لتحديد مثل هذا النمط بشكل مبدأ ثابت ستكون حتماً محاولة غير ناجحة . ومع ذلك يمكن القول بأنه لو توفر في المدير ما في النظريات الثلاث حول القيادة لجعل منه إدارياً ناجحاً . فلا شك أن الاداري الناجح هو الذي يفهم طبيعة المتعاملين معه ويستطيع توجيههم بشكل يشعرهم بقيمتهم وبقيمة ما يعملونه لتحقيق حاجاتهم .وكذلك الأمر فإن الاداري الناجح يجب أن يكون قادراً على فهم الظروف المختلفة وقادراً على تكييف أسلوبه في الادارة وفقاً للظروف المختلفة ويتحلى بدرجة كبيرة من المرونة .

إننا سنحاول في هذا البحث مناقشة طبيعة دور رئيس الادارة المحلية كرئيس إداري وكيفية إعداده ومساعدته ليكون قائداً إدارياً ناجحاً قدر الامكان بالقياس لمعايير النظريات الثلاث السابقة وذلك لنستطيع من خلاله أن نتوقع تطويراً ورفعاً لمستوى المجتمعات المحلية . وقبل أن ننتقل لذلك سنتطرق لمفهوم تنمية المجتمع بصفتها المجال الذي يتواجد فيه رئيس الادارة المحلية .

1. Michael J. Kavanagh, "Leadership Behavior as a Function of Subordinate Competence and Task Complexity," **Administrative Sciences Quarterly** (December 1972), pp. 591-600.
2. Alane C. Filley and Robert J. House, **Managerial Process and Organizational Behavior** (Glerview, Ill. Scott, Foresman and Company, 1969), p. 409.
3. Fredrick E. Fiedler, **A Theory of Leadership Effectiveness** (New York: McGraw-Hill Book Company, 1967), pp. 146-147.
4. Fredrick E. Fiedler, Ibid, p. 146-147.
5. David R. Hampton, Charles E. Summer, and Ross A. Webber, **Organizational Behavior and the Practice of Management,** Revised. (Glerview, Illinois: Scott, Foresman and Company, 1973), p. 606.

مفهوم تنمية المجتمع

إن مفهوم تنمية المجتمع Community Development جزء من مفهوم التنمية الشامل . ولاشك أن المفهوم بشكله الأخير كان ولا يزال موضوعاً يشغل الكثير من طلبة العلوم الاجتماعية وخاصة في الميادين الاقتصادية . فقضية التنمية تشغل الساسة والدارسين في هذا العصر إذ لا تكاد تذكر أي دولة من دول العالم إلا وتقترن معها خطط التنمية الخمسية وغيرها كتعبير عن أهدافها في التطور والتقدم . ولكن مع كل هذا الجهد العلمي والسياسي حول موضوع التنمية ، إلا أن ذلك لم يقلل من غموض ماهيتها . فهي تعني معانٍ عدة بقدر تعدد باحثيها . ولا شك أن ما ينطبق على الكل ينطبق على الجزء ، إذ أن مفهوم تنمية المجتمع أيضاً مفهوم ذو شعبية واسعة في أوساط العاملين في ميدان الخدمة الاجتماعية وغيرها من الميادين .

فقد عرّف آرثر دنهام Arthur Dunham تنمية المجتمع بأنها العملية التي يتم من خلالها توحيد جهود الأفراد مع الجهود الحكومية بهدف تحسين الظروف الاقتصادية والاجتماعية والثقافية للمجتمعات المحلية وتحقيق تكاملها مع باقي المجتمعات المحلية ضمن الاطار العام للدولة بشكل يساهم في تقدم الأمة بشكل عام [١] .

أما ميزيرو Mezirow فيعرّف تنمية المجتمع على أنها « جهد منظم مخطط يهدف لمساعدة الأفراد على تنمية القيم والمهارات والمفاهيم التي تستلزمها المشاركة الديموقراطية في الحل الناجع للمشكلات الكثيرة التي يواجهها المجتمع وفقاً لجدول أولوياتها الذي تحدده كفاءة هؤلاء الأفراد » [٢] .

أما ريتشارد بوسطون Richard W. Poston فيعرّف تنمية المجتمع بأنها « عملية تربوية منظمة تشمل المجتمع بأكمله وبكافة مجالات نشاطاته وذلك بهدف المساعدة على نمو وتطوير واسعاد الناس وزيادة قدراتهم الانتاجية في المجتمع من خلال الدراسة والتخطيط والعمل لايجاد بيئة اجتماعية وطبيعية مناسبة » [٣] .

ويعرّف آخرون تنمية المجتمع بأنها « عملية التفاعل الاجتماعي التي يتعاون الناس من خلالها ويخططون للعمل وذلك لتحديد ما يحتاجون وما يواجهون من مشاكل ثم العمل على حل هذه المشاكل والحصول على ما يحتاجون ، من خلال تنفيذ هذه الخطط عن طريق الموارد المحلية وذلك بمساعدات من مؤسسات حكومية وخاصة [٤] » .

ويعرّف آخرون تنمية المجتمع بأنها وسيلة تهدف إلى تنظيم المجتمع بشكل يستطيع معه التخطيط لنفسه وتحديد أهدافه ومشاكله ، ومن ثم التخطيط لتنفيذ برامجه وحل المشاكل التي يواجهها معتمداً بالدرجة الأولى على الموارد المحلية .

فهي بهذا المعنى تعني تثقيف الناس ليستخدموا الوقت والجهد في تنفيذ المشاريع وتحقيق الأهداف المحددة بشكل عام [٥] . وأخيراً فيرى آخرون أن تنمية المجتمع قضية يلتزم بها المواطنون لأنها تهمهم ويتفاعلون معها . فهي مسار يهدف للتقدم ويتسم بصفة التأسيس ويبني لها التنظيمات ويوفر لها الاجراءات اللازمة والاستعانة بالمتخصصين الذين يساعدون في تحقيق التقدم [٦] .

إن تعدد التعاريف الواردة أعلاه يوحي بتعقد المفهوم وتنوع مدلولاته إلا أننا نستطيع أن نحدد العناصر الأساسية المشتركة في مفهوم تنمية المجتمع وهي كما يلي :

١ — جهد منظم يتمثل في وجود برامج محددة يهدف منها تحسين الظروف المختلفة في المجتمع المحلي ، وهذا الجهد يجب أن لا يكون فوقياً بل يبدأ بواسطة المعنيين مباشرة إذ يتفاعلون مع البرامج الموضوعة بحيث يصبحون وسائل تنفيذها كما هم أهدافها .

٢ — وجود قيادات محلية تعمل لتكثيف الجهود المحلية وتحقيق التعاون والتجانس بين المواطنين بهدف تهيئتهم للتغيرات المطلوبة مع عدم الاخلال بقيم المجتمع وقدرته على تقبل التغيير .

٣ — القدرة على استقطاب الدعم سواء كان ذلك بالكفاءات الادارية ، المعدات ، أو الموارد المالية من كافة الجهات الرسمية والشعبية .

٤ — تقوية الروح الديمقراطية والتأكيد عليها كأساس في التعامل مع المعنيين بهذه البرامج .

٥ — تنوع وشمول أهداف تنمية المجتمع سواء كان ذلك في تنمية القطاع الزراعي ، التعليمي ، الشبابي ، الصحي ، التوظيفي ، وإيجاد الجمعيات التعاونية إلى غير ذلك مما يهم أفراد المجتمع .

لذلك وتمشياً مع العناصر المذكورة أعلاه يمكن تعريف تنمية المجتمع بأنها أحد استراتيجيات التغير المخططة التي تهدف إلى تحسين ظروف المجتمع من خلال وضع البرامج المختلفة وذلك عن طريق الاستعانة

---

1. Arthur Dunham, "What is the job of the Community Organization Worker?" In **Proceedings of the National Conference of Social Work** (New York: Columbia University Press, 1948), 162-172.
2. J.D. Mezirow, "Community Development as an Educational Process," **International Review of Community Development,** No: 5 (1960) pp. 137-138.
3. Richard W. Poston, **Report of the Chairman,** Division of Community Development, Annual meeting of National University Extension Association, Saltlake City, Utah, 1958.
4. United States Government, **International Cooperation Administration, Community Development Guidelines,** Airgram Circular, October 27, 1956 (Washington D.C. 1956).
5. Frank H. Sehnert, "A Functional Framework for the Action Process In **Community Development**", (Carbondale: Department of Community Development, Southern Illnois University, 1961) Mimeographed.
6. Irwin T. Sanders, "The concept of Community Development" In Lee J. Cary, ed., **Community Development as a Process** Columbia, Missouri: University of Missouri Press, 1970). p. 24.

بالقيادات المحلية القادرة على الاستفادة من الجهود المحلية وتسخيرها عن طريق الاقناع لمساعدة الذات عن طريق إشراك المواطنين المحليين في اتخاذ القرارات بطريقة ديموقراطية يمكنها من الاستفادة من الدعم المادي والمعنوي الحكومي والأهلي . ويتم كل ذلك من خلال التمشي مع القيم والعادات الطيبة أو تعديلها تدريجياً بشكل لا يربك المجتمع ويحول دون إثارة التناقضات والصراع مع تحقيق التعاون والتجانس .

دور رئيس المجلس المحلي :

إن وظيفة رئيس الادارة المحلية في مجتمعات الدول النامية على وجه التخصيص ذات قدر كبير من الأهمية إذ يتوقع منه أن يمارس الدور القيادي في مواقف وظروف مختلفة . وأن يسلك سلوك القائد في علاقاته المتعددة داخل المجتمع المحلي سواء داخل الوحدة المحلية التي يترأسها ، أو خارجها في البيئة المحلية . فمن واجبه في علاقاته مع موظفيه أن يحدد الأهداف التي ينبغي الوصول إليها وكذلك حفزهم لتحقيق ذلك . والعمل على تنسيق الجهود في هذا السبيل وكذلك متابعة وتقييم هذا الأداء بشكل دوري . ولاشك أن هذا الدور الاداري يحتاج إلى خبرات إدارية وفنية ، ولا يمكن أن نتوقع وجودها بديهياً لأن مهمة القيادة كما أسلفنا في الجزء الأول مهمة صعبة وتحتاج إلى المام كبير بالعلوم الادارية والسلوكية على حد سواء .

أما دور رئيس الادارة المحلية فهو الدور السياسي الذي يتمثل في علاقته مع زملائه من أعضاء المجلس المحلي ، مع جماعات الضغط المختلفة ، والجماعات المهنية المختلفة ، وكذلك مع أصدقائه وناقديه على حد سواء ، فهو في موضع قيادي يحتم عليه أن يتصرف بشكل يتفق وتوقعات هذه الفئات أو القدرة على اقناعها بصحة التصرفات التي تصدر عنه والتي قد لا يتعاطفون في البداية معها .

ولا شك أن دور رئيس الادارة المحلية في الأنظمة المحلية العربية على قدر كبير من الأهمية حيث يتمتع فيها الرئيس بدور كبير نسبياً إذ أن نمط المجالس المحلية فيها هو نمط المجلس والرئيس القوي Strong Mayor Council كنمط مختلف عن الأنماط الأخرى الموجودة (١) ، على رغم أن سلطاته عملياً سلطات محدودة بالمقارنة مع ما تعنيه هذه التسمية في دول أخرى .

وبشكل أكثر تحديداً فإن القائد الاداري الفعّال هو الذي يلعب دور قوة التغير لتنمية المجتمع فهو الشخص الذي يعمل من خلال أدواره السياسية والادارية لتحقيق ما يسمى بتنمية المجتمع .

الدور الاداري لرئيس المجلس المحلي :

إن رئيس الوحدة المحلية هو الشخص الرئيسي المسؤول عن تنسيق أعمال المجلس المحلي من ناحية وأعمال موظفي الهيئة المحلية من ناحية أخرى . فهو يعمل من خلال كونه رئيساً للمجلس على وضع السياسات المحلية وعلى توجيه الموظفين المحليين لتنفيذها ، ورغم أن هذه السلطة قد يتقاسمها الرئيس في بعض أنظمة الادارة المحلية مع شخص تنفيذي آخر City-Manager ، إلا أنه في معظم دول العالم النامية ومنها الدول العربية لا يزال هو صاحب السلطة الكبيرة في تصريف الأمور المحلية بل أن السلطة تتركز في يده وهو المسئول المباشر عن ممارساتها أمام السلطة المركزية . ويساعد رئيس الوحدة المحلية في ممارسته لأعماله العلاقة الخاصة مع أعضاء المجلس المحلي فهو في أغلب الأحيان شخص منتخب ويتمتع بالشرعية القانونية بالاضافة لكونه المدير الاداري وهذه خصائص تساعده في إقناع المجلس المحلي في تبني آرائه ومقترحاته حول المسائل المختلفة . وكذلك فإن رئيس المجلس المحلي يتمتع في أغلب الأحيان بمؤهلات أفضل من باقي الأعضاء الأمر الذي يضيف إلى سلطته الشعبية كممثل للناخبين . وهذا الوضع القيادي الرسمي وغير الرسمي يجعل رئيس الوحدة المحلية قادراً على ممارسة نفوذ كبير في المراحل الادارية المختلفة ابتداء من تقديم الاقتراحات ، وتحليلها ونظر المجلس فيها وكذلك في تنفيذ ما يتفق عليه من قرارات . ودوره في تقديم الاقتراحات لا يقتصر على قدرته في إقناع اعضاء المجلس فحسب ، بل أيضاً على قدرته على كسب الدعم والتأييد لهذه القرارات من أعضاء المجتمع المحلي بشكل يضمن له ولزملائه اعادة الانتخاب لعضوية المجلس في المستقبل .

وبعد اتخاذ القرارات فإن تنفيذها يصبح المهمة الأولى أمام المجلس المحلي . وعادة فإن القرارات تنفذ عن طريق الموظفين في الهيئات المحلية الذين يتبعون قيادة رئيس الوحدة المحلية بصفته الشخص المتفرغ الوحيد من بين اعضاء المجلس . ولا شك أن دور الرئيس المحلي في تنفيذ القرارات يعتمد على عدة عوامل منها طبيعة قوانين الادارة المحلية الموجودة وعلاقة الأجهزة المحلية بالحكومة المركزية ، وعلاقة الرئيس بالمؤسسات المحلية المختلفة ، وكذلك بموظفي الهيئة المحلية نفسها ، والدور الاداري المهم الآخر في هذا المجال هو إعداد الميزانية المحلية بالتعاون مع أعضاء المجلس والتي تعكس تصورات المجلس للمشاريع والخدمات المُزمع القيام بها في نطاق الهيئة المحلية . وهنا تلعب خبرة الرئيس الادارية دوراً كبيراً في تحديد الأولويات وكذلك قدرته السياسية على كسب التأييد اللازم لهذه المشاريع داخل المجلس ، مع اعضاء المجتمع المحلي ، ومع الأجهزة الحكومية التي لها دور كبير وخاصة في الدول النامية ، في دعم ميزانيات الهيئات المحلية .

الدور السياسي لرئيس المجلس المحلي :

يضاف إلى المهام الادارية الملقاة على عاتق رئيس الوحدة المحلية تلك الواجبات ذات الصبغة السياسية وهي تمثيل المواطنين الناخبين في الاتصال بالجهات الحكومية الرسمية ، وتمثيل الهيئة المحلية في الاحتفالات الرسمية ، أو تدشين المشاريع . فهو الذي يستقبل الموظفين الحكوميين أو الزوار في نطاق الهيئة المحلية ، ويترأس الاجتماعات العامة . ولاشك أن هذه الأدوار ذات معان رمزية كبيرة في مجال الهيبة والاحترام يوضحها ضآلة المزايا المادية المتوفرة لرئيس الوحدة المحلية بحكم الوظيفة بالمقارنة مع ما هو متاح له خارج الوظيفة الرسمية لو كان متفرغاً . ففي الأردن الآن ــ واعتقد أنها

---

(١) حول أنماط ادارة المجالس المحلية المختلفة أنظر :
Arthur J. Bromage, **Introduction to Municipal Government and Administration**, second ed. (New York: Appleton-Century Crofts, Inc. 1957), pp. 259-278.

ليست نمطاً شاذاً ــ رؤساء هيئات بلدية خسروا على المستوى المادي الكثير عند تركهم لأعمالهم السابقة وتوليهم المناصب البلدية الجديدة .

ومن خلال هذه الاشارة السريعة لواجبات رئيس الوحدة المحلية نرى أن معظم عناصر تنمية المجتمع هي من صميم واجبات هذا الدور المتوقع من رئيس الهيئة المحلية .

إن وضع رئيس الوحدة المحلية يملي عليه ممارسة دور القائد الاداري والسياسي الذي يعمل على تكثيف الجهود المحلية وعلى إضفاء روح التعاون والانسجام وتهيئة المواطنين لتقبل ما يراه ضرورياً من تغيرات يستوجبها تحقيق مطالب التنمية والتطور . ولنضرب مثلاً على ذلك فمن جملة المشاريع التي قد يفكر فيها رئيس وأعضاء المجالس المحلية فتح النوادي الرياضية والاجتماعية ، دور الحضانة للأمهات العاملات وفتح المراكز المهنية للفتيات الخ . إن مثل هذه المشاريع ذات فائدة للمجتمع المحلي وتعكس الحاجة إليها المظاهر المختلفة التي تتمثل في كثير من الدول بخروج الأطفال إلى الشوارع في غياب الآباء والأمهات من أجل العمل مما يسبب مشاكل اجتماعية وحوادث طرق .. إلى غير ذلك ، فالقائد المحلي لابد أن يكون معنياً بحل هذه المشكلات وعليه من أجل ذلك القيام بحملات توعية لضرورة الاهتمام بهذه الجوانب والعمل على حلها .

وأول ما يجب عمله هو تهيئة الرأي العام المحلي للتغيرات المطلوبة والتي تتمثل في قبول حقيقة الوضع الاجتماعي الجديد وهو خروج المرأة للعمل ، ومسئولية المجتمع في توفير الرعاية الاجتماعية من خلال ايجاد الملاعب ، والاندية ودور الحضانة .

وبعد هذه الخطوة الأولى يبدأ رئيس الوحدة المحلية ببلورة هذه الأفكار على صورة برامج ومشاريع تتحدد فيها أهدافها ومبرراتها ، وكلفتها ونواحي إدارتها ، وكيفية تدبير المخصصات لها من مختلف الوجوه .

ولنجاح هذه الجهود التنموية يجب أن يكون المواطنون المعنيون أدوات تنفيذية لهذه المشاريع . إذ يجب العمل على استقطاب تأييدهم وتعاونهم لنجاح هذه المشاريع وذلك من خلال محاولة تحري الكفاءات الموجودة التي تتطلبها المشاريع المقترحة ومحاولة الحصول على خبراتها سواء كان ذلك من خلال التفرغ مقابل مردود مادي عادل ، أو من خلال الاشتراك التطوعي والمساهمة الاختيارية التي ستضيف الكثير من خلال اعطائها دعماً معنوياً كبيراً للمشاريع . إذ أن تأييد المؤهلين ومشاركتهم ستعني مؤازرة الكثيرين الذين يتأثرون غالباً بغيرهم . وبهذه الطريقة يمكن تحويل المشاريع التنموية من كونها فكرة رئيس أو اعضاء الهيئات المحلية إلى كونها فكرة أهل المجتمع المحلي عموماً بحيث يحرصون عندئذ على تهيئة أسباب انجاحها وانجازها . وما قلناه عن هذا الدور المهم لرئيس الوحدة المحلية ينطبق على كافة الجهود التنموية وفي مختلف القطاعات في المجتمع المحلي .

إن ما تقدم في هذا البحث يدلّ على أهمية وضرورة إعداد رؤساء الهيئات المحلية إعداداً جيداً يتناسب مع أدوارهم القيادية وتأثيرها في تنمية المجتمع المحلي إذ أنهم يجب أن يتحلوا بمواصفات دعاة التغير Change Agents وهو دور يملي عليهم إضافة خبرات عديدة للخبرات التي يبدأون فيها عملهم بالهيئات المحلية. فقد يكون رئيس الوحدة المحلية طبيباً ، مهندساً ، محامياً ، أو مزارعاً ولكن بعد توليه إدارة الهيئة المحلية فيجب أن يبدى تفهماً لتصورات الناس ورغباتهم إذ أنهم هم الذين يحددون ما يمكن تنفيذه من مشاريع وما يمكن إحداثه من تغيير وإن فهمهم لهذا الوضع الجديد يقيم بينهم وبين المواطنين جسوراً للتفاهم والمشاركة في تحقيق الأهداف لخدمة المجتمع المحلي . وفي هذا الصدد يمكن وصف رجل الهيئة المحلية بما يلي [1] :

١ ــ عامل الميدان : The Field-Agent

وهو بهذه الصفة على اتصال مستمر مع المواطنين في المنطقة إذ يمثل حلقة الوصل بين العالم الخارجي الذي يستمد منه الأفكار والقيم ، وبين الظروف المحلية التي ستكون محل التغيير . وهو ذو حساسية بالغة للقيم المحلية وتطورها وكذلك فهو يستشف حاجات ورغبات المواطنين . وهو بهذه الصفة قد يعتبر نفسه جزءاً من المجتمع ويجرب الوسائل التي من خلالها يمكن حفز الناس لاتخاذ الخطوات اللازمة لتحقيق تطلعاتهم ، أو قد يعمد إلى تغيير هذه الأهداف من خلال فهمه الخاص للوضع ودخوله في حوار مع المواطنين يؤدي بهم في النهاية إلى عمل مباشر لتغيير العناصر التي يرونها غير مرغوبة في باديء الأمر .

٢ ــ المدافع عن مصالح الهيئة المحلية : The Advocate

بناء على هذا الدور فإن المشتغل بالتنمية المحلية يجب أن يتبنى حاجات ورغبات الناس كما لو كانت حاجاته ورغباته . ويرى أن وظيفته الرئيسية هي التأثير على الجهات الخارجية حكومية أو خاصة لاقناعها بالتجاوب مع المطالب المحلية بشكل ايجابي . فهو معني بالدرجة الأولى بجلب الانتباه لحاجات المنطقة بشكل أساسي وقد يكون أيضاً معنياً بالدفاع بواسطة طرق معينة لحل مشاكل المنطقة المحلية .

٣ ــ دور المستشار : The Consultant

وعمل المشتغل بالتنمية في هذا المقام هو دور المستشار والناصح الذي يكون مسئولا أمام جهات خارجية حكومية أو خاصة ورغم أنه قد يكون متخصصاً فنياً إما بالزراعة أو الصحة ، أو التنمية الاقتصادية ، إلا أن دوره الأساسي كمشتغل بالتنمية المحلية يصبح ربط الجهد الخارجي الذي تكرسه الجهة المشرفة مع الحاجات المحلية . فقد يكون موظفاً لأية وزارة من الوزارات الحكومية المعنية بتوصيل الخدمات للريف فهو في هذا الوضع يركز اهتمامه على إيجاد الظروف المناسبة التي تجعل الخدمات تتلاءم مع الواقع المحلي وتتكيف لتكون في متناول المواطنين المحليين ويصبحون قادرين على الاستفادة منها . وهو لذلك يجب أن يتفهم ثقافة وقيم المنطقة المحلية

1. Irwin T. Sanders, "Professional Roles in Planned Change" In Ralph M. Kramer and Harry Specht, eds. **Readings in Community Organization Practice**, 2nd. (Englewood Cliffs: Prentice-Hall, Inc., 1975), pp. 291-299. And Robert Morris, "The Role of the Agent in the Community Development Process" In Lee J. Cary, ed., **Community Development** (Columbia: University of Missouri Press, 1976), pp. 176-185.

من ناحية ، وثقافة وقيم الجهة الخارجية من ناحية أخرى والوصول إلى القيم المشتركة التي من خلالها يمكن ايجاد حلقة الوصل بين الوضع المحلي والوضع الخارجي . وهو في هذا كله قد يعطي نصيحته بشكل يغير وينوّر متخذي القرارات الحكومية حول الشؤون أو قد يحاول تغيير نمط الاتصالات بين الثقافة المحلية والخارجية .

٤ ــ دور المخطط The Planner :

وهذا الدور يتطلب جميع الصفات السابقة كمهارات عامل الميدان ، والمستشار ، والمدافع عن مصالح الهيئة المحلية . وعادة يعمل المخطط على مستوى أعلى من مستوى الهيئة المحلية ولكنه يكون مسئولاً عن وضع التفاصيل المختلفة لأي برنامج يهدف إلى تغيير الوضع المحلي . ورغم أنه سيكون مهتماً باستطلاع حاجات ورغبات المواطنين المحليين إلا أن اهتمامه الرئيسي يكون منصرفاً إلى وضع الحاجات المحلية في الخطة القومية . وهو بهذا العمل التخطيطي يجمع بين مهارات الفني والمدافع . فعلى سبيل المثال فإن رغبات المواطنين المحليين في تحسين الأدوات الزراعية وتحسين الانتاج تتطلب من المشتغل بالتنمية المحلية أن يضمّن هذه الأهداف في الخطة الزراعية القومية التي تهدف إلى زيادة الانتاج الزراعي من خلال المكننة . فدور المخطط التنموي هو معرفة مكان التطلعات المحلية ضمن الخطة القومية .

إعداد رؤساء المجالس المحلية :

إذا ما أخذنا الدور الملقى على عاتق الهيئات المحلية في مجال تنمية المجتمع ، وواقع المناطق المحلية في مختلف اتحاد الدول النامية غير المتوازن مع الواقع الحضري في هذه الدول ، وتواضع قدرات اعضاء المجالس المحلية عموماً ، فإننا ندرك عندئذ أن إعداد رؤساء الهيئات المحلية يجب أن يُعطي العناية والاهتمام اللازمين لأن هؤلاء الرؤساء هم ذوو النفوذ والتأثير والمكلفون رسمياً وشعبياً بهذه المهام ، والمتفرغون الذين يمكنهم أن يلعبوا دوراً مهماً في تنمية المجتمع . إذ أن التركيز على إعدادهم وتدريبهم سيكون استثماراً جيداً وقليل التكاليف نسبياً مع النتائج المتوقعة .

ولذلك فإن مهمة الاعداد والتدريب يجب أن تنصرف إلى تعزيز الكفاءة الادارية لهؤلاء ليصبحوا قادة حقيقيين في مجال الأعمال على المستوى التنفيذي في علاقتهم مع مجموعات الموظفين واللجان المختلفة ومع الجهات الرسمية التي لموافقتها على قرارات وسياسات المجالس المحلية أثر كبير على التنفيذ . ويمكن حصر **الكفاءات المطلوب توافرها** بالرئيس المحلي بما يلي :

١ ــ المهارات الادارية وأساليب الاشراف .
٢ ــ مهارات إدارة الجماعات .
٣ ــ مهارات التفاوض .

١ ــ المهارات الادارية :

إن من واجبات القائد الاداري الرئيسية التخطيط والتنظيم والتوجيه والرقابة ، ولهذا يجب أن يكون القائد الاداري المحلي ملماً بهذه النواحي ويلقى تدريباً في هذه المعرفة الادارية وذلك من خلال عقد الندوات المحلية والخارجية التي من شأنها أن تثير حساسية المديرين وتنمي المهارات الأساسية عندهم . ولعل ندوات الادارة المحلية التي باشر معهد الادارة العامة في الأردن بعقدها بشكل دوري خطوة جيدة على هذا الطريق حيث أن مثل هذه الندوات القصيرة تنعش القادة المحليين وتعرفهم بالمهارات الأساسية في الادارة وكيفية تطبيقها في مجال عملهم .

أما المهارات الأخرى فهي مهارات الاشراف والتوجيه لأن القادة المحليين يجب أن يلموا بالمداخل المختلفة للتعامل مع الموظفين بشكل يحفزهم على العمل . فيجب أن يتعلم المدراء ورؤساء الوحدات المحلية النظريات المتعلقة بالحوافز مثل نظرية « ابراهام ماسلو » و « فردريك هيرزبرغ » ونظريات « دوجلاس ماكريجور » وتطبيقاتها في مجال الأعمال وكذلك فإن فهم الشبكة الادارية Managerial Grid مفيد في هذا المجال كأداة تشخيصية يعرف من خلالها رؤساء الهيئات المحلية نقاط ضعفهم وقوتهم ويعملوا على أساس تلك المعرفة المكتسبة (١) .

إن العلم بهذه المهارات الاشرافية يجعل الموظفين في الهيئات المحلية يعملون كفريق عمل متناسق يشجعهم في ذلك أسلوب الرئيس في الاشراف والتعامل . إن تدريب المهارات بالاضافة للأساليب الاشرافية والقيادية أمر في غاية الأهمية للمدراء وخاصة رؤساء الوحدات المحلية الذين يأتون غالباً من قطاعات شعبية لا تتمتع بالضرورة بالمؤهلات المطلوبة فنية كانت أو إدارية ، وإن وجدت هذه المؤهلات في بعض الأحيان فهي تخصصية وليست إدارية بالمعنى العام . ويلاحظ في الأردن أن عهداً جديداً للبلديات قد بدأ حيث أن عدداً من رؤساء البلديات في الأردن من المؤهلين في مجالات الطب والهندسة والمحاماة .

٢ ــ إدارة الجماعات :

إن القدرة على التعامل مع الجماعات وفهمها أمر في غاية الأهمية ، ذلك لأن معظم ما يتم من أعمال على المستوى الحكومي والمحلي ، والقطاع الخاص إنما يتم من خلال المناقشات داخل الجماعات ، حيث أن الجماعات هي إحدى الطرق الرئيسية التي تتبعها الادارة لانجاز الأعمال سواء على صعيد وضع الخطط ، حل المشاكل ، اعطاء المعلومات ، أو الحصول على الموافقة على السياسات والاجراءات . ولا شك أن نجاح هذه الاجتماعات يعتمد على مهارة القائد الذي يديرها .

ويمكن تصنيف الاجتماعات حسب أهدافها إلى أنواع ثلاثة (٢).

١ ــ اجتماعات لايصال المعلومات للجماعة Informational Meetings
٢ ــ اجتماعات استشارية Advisory Meetings

---

(١) حول فكرة موجزة عن هذه الأفكار وتطبيقاتها أنظر :
Harold M.F. Rush, **Behavioral Science Concepts and Management Application** (New York: The Conference Board, Inc., 1969).

2. Stanely Piazza Powers, F. Gerald Brown, and David S. Arnold, **Developing the Municipal Organization** (International city management Association, 1974), p. 113.

٣ ـــ اجتماعات لحل المشاكل Problem-Solving Meetings

إن دور القائد المحلي الذي يتعامل دوماً مع الجماعات واللجان دور مهم في هذه الأنواع الثلاثة . فهو الذي يضبط الاجتماعات ويتخذ القرارات المهمة . فهو في النوع الأول من الاجتماعات يهتم بتوصيل المعلومات للأفراد ويساعدهم على فهمها وقبولها . أما في النوع الثاني فالقائد يلعب دوراً أكبر سواء في التحضير للاجتماعات أو في المشاركة فيها ، إذ عليه أن يوفر المعلومات الأساسية عن الموضوع محل النقاش ومن ثم يفتح المجال لابداء الرأي من قبل أعضاء الجماعة . وبالاضافة لقيمة هذه الاجتماعات وفائدتها في الوصول إلى قرارات سليمة فهي تساهم في بناء الثقة بين أعضاء الجماعة وكذلك تشجع على استمرار التعاون والانتماء للوحدة المحلية . ولتكون الاجتماعات الاستشارية مفيدة يجب أن تعقد عندما تكون هناك حاجة حقيقية لها وعندما يكون أعضاء الجماعة في موقع يسمح لهم بإعطاء المشورة .

أما اجتماعات حل المشاكل فتعقد بشكل يمكّن القائد وأعضاء الجماعة من العمل معاً للوصول إلى قرارات لمعالجة مشاكل معينة بحيث يتم الوصول للقرار أو التوصية بشكل مشترك . ولا يتعدى دور القائد في هذه الحالة دور أي عضو في الجماعة بحيث يصعب معرفة القائد الرسمي في مثل هذه الاجتماعات . إلا أن دوره هنا هو التأكد من أن الاجتماعات تسير بطريق صحيح نحو تحقيق الأهداف المرجوة دون أن يعطي نفسه حق تحقيق ذلك كلياً بل عليه أن يحقق أكبر قدر من مشاركة المجتمعين في اتخاذ القرارات النهائية . فعليه ان يهيء الجو الذي يمكن فيه للبدائل المختلفة أن تتبلور ويتم تقييمها من قبل الجماعة بأدنى تدخل منه في السير الطبيعي للعملية . وما يميز هذا النوع من الاجتماعات عن سابقه هو أن القرار يكون فعلًا للجماعة ولا تكون الجماعة فيه مجرد مرجع تستشيره الادارة على سبيل الاسترشاد .

ولا شك أن دور الرئيس في الاجتماعات يظهر في مجالات عدة أهمها تقديم الأفكار والمقترحات للجماعة لمناقشتها وتعريف الجماعة بالمطلوب منها وتوضيح النقاط غير الواضحة والمطروحة للبحث ، ومن ثم تنسيق الأفكار المطروحة وتلخيصها بشكل يجعل الجماعة تعي التقدم الذي تحرزه في مناقشة الأمور . وفي كل هذه المراحل فإن تشجيع القائد للمشاركة من قبل الأعضاء أمر في غاية الأهمية . ولكن يجب أن لا يدّعي القائد المشاركة إذا كان لا يؤمن بها حقاً وذلك لأن هذا الموقف سيؤثر سلبياً على المشتركين بحيث أنهم سيفقدون الثقة بالرئيس في التعامل معه مستقبلًا ولذا يجب أن يكون صريحاً في هدفه من عرض الأمور عليهم سواء كان يهدف إلى معرفة آراء جديدة (استشاري) أو أنه سيلتزم بقرار الجماعة وبالتالي فمشاركتهم وقراراتهم ستكون محل التنفيذ .

٣ ـــ مهارات التفاوض ومعالجة قضايا التغيير :

إن رئيس الوحدة المحلية بحكم الوظائف والأدوار التي يقوم بها من ناحية ، وبحكم صلته المباشرة بالمجتمع المحلي والحكومة من ناحية أخرى ، يحتاج إلى تطوير مهاراته التفاوضية مع هذه الجهات وغيرها وذلك لتأمين الدعم والمساندة لما يتخذه المجلس المحلي من قرارات . فالمجتمع المحلي بقطاعاته المختلفة يحتاج إلى قائد محلي قادر على أن يثبت للقطاعات كيف تتحقق مصالحها فيما تتصوره للوهلة الأولى بأنه تغليب لمصالح فئات أخرى على حسابها . وكذلك فإن قدراته التفاوضية وخاصة في البلاد التي تتواجد فيها التنظيمات النقابية للعاملين بالهيئات المحلية ذات أثر فعال في استقرار وثبات المستوى الجيد للخدمات المحلية .

وكذلك فإن المهارات التفاوضية عامل أساسي يؤثر في حجم المساعدات والمعونات التي يستطيع الرئيس المحلي تأمينها سواء من مصادر شعبية أو من الحكومة المركزية على شكل معونات أو قروض أو أي شكل من أشكال الدعم والمساندة الحكومية .

وكذلك فإن مهمة رئيس الوحدة المحلية في معالجة قضايا التغيير في غاية الأهمية إذ يجب أن يعمل على تجنب التناقضات الكبيرة التي قد تسيء لانسجام المجتمع وأن يبني جسوراً للتفاهم مع القوى التي تعارض التغيير ويحاول خلق جو ديناميكي يمكن فيه الاستفادة من كافة الآراء المتعارضة [1] . إذ أن رئيس الوحدة المحلية يجب أن يتوقع المعارضة لبرامج التغيير المنوي القيام بها ، ويحاول معرفة العناصر الايجابية في مثل هذه المعارضة التي قد تبدو للوهلة الأولى وكأنها محاولة للاساءة ولتدمير الجهود المحلية ، ولا يتم ذلك إلا من خلال القدرة على إجراء الاتصالات بكافة المعنيين بالقرارات المحلية وتوضيح الأهداف والقرارات التي تسبب المعارضة ، ولأنه بتوضيح ذلك قد تتغير الأمور إذ أن كثيراً من المواقف العدائية يكون سببها الجهل وعدم معرفة الدواعي لذلك وبالتالي اتساع باب التشويش القائم على أسس غير سليمة ، ومن هنا يمكن التفريق بين هيئة محلية ناجحة في تعاملها مع المواطن وبين هيئة أخرى فاشلة رغم ان كلي الادارتين خططتا لنفس الأهداف واتخذتا نفس القرارات . إلا أن الفرق يكمن في أن الأولى تكون قد وضّحت الأمور للأهالي بطرق عديدة آخذة بالحسبان إمكانية وجود المعارضة ومن ثم حاولت من خلال استراتيجيات عديدة التهيؤ للدفاع عن قراراتها . بينما افترضت الثانية أن أهدافها فوق كل الشك والمعارضة وبالتالي لم تكلف نفسها عناء توضيح الأهداف وافترضت أن أي معارضة تبرز بمثابة ظاهرة خطيرة يجب مقاومتها الأمر الذي من شأنه أن يؤلب الأهالي ويدفعهم لمجابهة الهيئات المحلية والتشويش عليها ناهيك عن عدم تعاونهم معها وهي أمور تجعل نجاح الادارة المحلية أمر مشكوك فيه .

الخلاصة والتوصيات :

لقد حاولت في هذا البحث أن أبيّن بداية الدور الرئيسي المنوط برئيس الهيئة المحلية رغم ما يتصوره البعض من أنه ليس إلا واحداً من بين أعضاء مثل هذه المجالس الذين يضعون وينفذون معاً سياسات وقرارات المجلس المحلي . إذ أنه بحكم تفرغه والواجبات المنوطة به يلعب دوراً كبيراً يفوق دور باقي الأعضاء بل انه دور يشمل الأدوار كلها من خلال ما يمثله

1. William B. Eddy, "The Management of Chance" In Stanley Piazza Powers, F. Gerald Brown, and David S. Arnold, Ibid. pp. 147-158.

كشخص منتخب (سياسي) وشخص اداري (مدير تنفيذي) . وقد بيّنت في هذا المقام واجباته الادارية والسياسية على الصعيد المحلي والتي تعتبر مهام قيادية . وبعد ذلك تم استعراض مفهوم القيادة الادارية من وجهة نظر الأدب الاداري واستعراض وجهات النظر المختلفة حول ما يجعل الشخص الاداري قائداً . ثم انتقلت إلى تعريف تنمية المجتمع بأنها استراتيجية من استراتيجيات التغيير المخططة التي تهدف إلى تحسين ظروف المجتمع من خلال وضع البرامج المختلفة عن طريق الاستعانة بالقيادات المحلية القادرة على الاستفادة من الجهود المحلية وتسخيرها للمساعدة الذاتية وعن طريق الاشتراك الديموقراطي في اتخاذ القرارات والاستفادة من المساعدات الحكومية والأهلية لتحقيق الأهداف المحلية ضمن اطار يتفق مع القيم والعادات المحلية الطيبة أو تعديل غير المرغوب منها بشكل لا يربك المجتمع ولا يفجر الصراعات والتناقضات .

وضمن هذا الفهم لطبيعة القيادة الادارية ولطبيعة تنمية المجتمع أوضحت دور رئيس الهيئة المحلية كقائد إداري يعمل على تحقيق تنمية مجتمعه المحلي من خلال الاطار الرسمي والشعبي الذي يحدد واجباته مؤكداً في هذا المجال أنه كقوة تغيير يجب عليه أن يلعب أدواراً عدة ابتداء من عامل الميدان ، المدافع عن المصالح المحلية ، والاستشاري ، إلى دور المخطط الذي يحاول ترجمة المطالب الشعبية إلى برامج ومشاريع . كل ما تقدم يملي على القائد المحلي أن يتزود بمهارات مختلفة كالمهارات الادارية حول سبل الاشراف والتوجيه من خلال تعريفه بالعلوم السلوكية ونظريات الحوافز والدوافع وغير ذلك من وسائل التكنلوجيا الاجتماعية . وكذلك التعريف بأهمية ادارة الاجتماعات كأحد القنوات الرئيسية لاتخاذ القرارات . وبمهارة التفاوض مع الفئات المختلفة التي لآرائها أثر كبير على ما يتم اصداره من قرارات محلية وكذلك في كيفية احتواء التناقضات والاستفادة منها بدل التضرر منها واستعداء القائمين عليها .

وفي ضوء ما تقدم فإنني اقترح الخطوات الآتية كوسائل لتحسين مستوى رؤساء الهيئات المحلية ليقوموا بالأدوار المنوطة بهم لتنمية مجتمعاتهم المحلية آخذاً بالاعتبار إمكانية تنفيذ ما اقترحه من خطوات ، بمعنى أنها خطوات أتصور أنها لا تتعارض مع احترام ارادة الناخبين في أن يختاروا من يمثلهم وهو ركن مهم من أركان الادارة المحلية وكذلك مراعياً درجة التقبل السياسي في الدول النامية لمثل هذه الاقتراحات .

١ ـــ وفقاً لأهمية دور رؤساء الهيئات المحلية من ناحية وتعقيد وشمول مفهوم تنمية المجتمع من ناحية أخرى لأبد أن يتوفر في المرشح لرئاسة الهيئات المحلية حدود دنيا تجعلنا نتوقع الحد الأدنى من تنمية المجتمع . كأن ينص القانون مثلًا على ضرورة توفر مؤهل علمي كالثانوية على مستوى البلديات الكبيرة والمتوسطة ، ومستوى الاعدادية على مستوى القرى والوحدات المحلية الصغيرة . وهو أمر لا ننكر صعوبة تطبيقه ولكنه ضروري إذا ما أردنا خدمة المجتمعات المحلية .

٢ ـــ ضرورة توفير الحدود الدنيا من المزايا المادية لرؤساء الوحدات المحلية والعاملين فيها كتعديل أنظمة الخدمة المدنية بشكل يساوي فيه بين رواتب العاملين في الأجهزة الحكومية والمحلية ، أو حتى زيادة رواتب رؤساء الوحدات المحلية ولو بشكل بسيط ، ومن شأن ذلك أن يشجع ذوي الكفاءات على الانخراط في مجال الادارة المحلية الأمر الذي يؤمل معه أن ينعكس على تقدم المجتمع المحلي .

٣ ـــ لابدّ من توسيع صلاحيات الهيئات المحلية وقدرتها على اتخاذ القرارات . ذلك لأن ما تكلمنا عنه في مجال تنمية المجتمع لا يتحقق إلا في ظل حرية معقولة للهيئات المحلية في إصدار القرارات وتنفيذ المشاريع وهو أمر ليس في مستطاع الهيئات المحلية في معظم الدول النامية لأن القوانين لا تعطيها القوة القانونية بل تتركز معظم الأمور بيد الحكومة المركزية .

٤ ـــ لا بد من تشجيع عقد حلقات التدريب والندوات حول الشئون المحلية وإرسال رؤساء الهيئات المحلية إلى المعاهد المتخصصة في مجال الادارة المحلية في دورات انعاش قصيرة لأن ذلك يوسّع مداركهم ويعرّفهم بكثير من المهارات التي يعوزونها .

٥ ـــ يتحتم على كافة الهيئات المحلية أن تهتم بإثارة الوعي والتفهم الشعبي لطبيعة العمل الاداري المحلي لأن ذلك يقود إلى تعاونهم ومساندتهم للمشاريع المقترحة بدلًا من شكهم ومقاومتهم لما لا يعرفون له سبباً من مشاريع وبرامج . ويمكن استعمال طريقة إصدار الكتيبات والنشرات الاعلامية الدورية بالاضافة لوسائل الاعلام الأخرى لتحقيق هذا الغرض .



الفصل الخامس

القيـادات الاداريـة

الدكتـور عـادل أبـو توهـة

أ ـــ أهمية وطبيعة ومداخل دراسة القيادة

إن النظرة التقليدية في الفكر الاداري تدور حول تقسيم أعمال المدير إلى خمس مجموعات من الأنشطة هي :

١) التخطيط
٢) التنظيم
٣) التوظيف
٤) التوجيه
٥) الرقابة

يتعلق التخطيط باختيار الأهداف والاجراءات الكفيلة بمتابعتها وملاحظتها ، وقد تتعلق هذه الأهداف بكل المؤسسة أو قد تتعلق بجزء منها وذلك وفقاً لمركز المدير في المؤسسة .

أما التنظيم فإنه يعني التحديد الواضح للأنشطة التي تكفل دعم وتنسيق الأهداف المختارة وكذلك تفويض السلطة الضرورية لتنفيذ الخطط الموصلة لهذه الأهداف .

والتوظيف يعني ملء الوظائف الشاغرة الموجودة في الهيكل التنظيمي للمؤسسة ويتضمن تحديد الاحتياجات الوظيفية واختيار وتدريب وتقييم الأفراد وتقويمهم .

ويتعلق التوجيه بالاشراف على المرؤسين وحثهم على الانتاج وإثارة حوافزهم نحو رفع الكفاية الانتاجية .

وأخيراً فإن الرقابة تعني قياس نتائج الأعمال وتصحيح وتقويم أي اعوجاج والتأكد من تحقيق الأهداف الموضوعة أو المنشودة .

على أن هذه المجموعات الخمس من الأنشطة لا ترسم صورة متكاملة لدور المدير الفعال أو القائد ، ذلك أن دور المدير الفعال يتعدى هذه الأنشطة إلى قيادة من يديرهم . ولقد حاول بعض الباحثين تحديد الخصائص المثالية المميزة لشخصية القائد .

وقد شهد العقد الخامس من هذا القرن الميلادي ابتعاداً عن هذا الأسلوب من الدراسة ، إذ بدأت الأبحاث العلمية بعد ذلك في وصف القائد بأنه ذلك المدير الذي يهتم بالمهمة الوظيفية وبالعاملين في الوقت نفسه ، إلا أنه في الوقت الحاضر يشهد نكراناً ورفضاً متزايدين لمثل هذه الاستنتاجات الساذجة .

وأصبح من الواضح أن أسلوب القيادة يعتمد على مجموعة متنوعة من العوامل مثل طبيعة المهمة الوظيفية ونوعية الشخصيات المتفاعلة معها وجو المؤسسة وظروفها البيئية ونوع الضغوط الزمنية والنفسية على القائد وما شابه ذلك من عوامل عصرية .

وتجدر الاشارة هنا إلى الدراسة التي قام بها الأستاذ « سيد الهواري » حول الأدوار التي يلعبها المديرون ، وهي الأدوار التالية :

١) المدير المسئول الأول .
٢) المدير القائد .
٣) المدير مركز المعلومات .
٤) المدير حلّال المشكلات .
٥) المدير مخصص للموارد .
٦) المدير المبدع الأول[1] .

إن القيادة التي تتجاوز مجرد التوجيه والاشراف ليست وظيفة تقليدية للمدير . لأن وظيفة التوجيه التي كان يقوم بها المدير التقليدي لا تمثل إلا جزءاً محدوداً من عملية القيادة كما تصورها الدراسات الادارية الحديثة .

أهميـة القيـادة :

لقد احتلت دراسة القيادة الادارية أهمية رئيسية في الفكر الاداري المعاصر ، وعليه فقد ظهرت الكتابات النظرية والدراسات الميدانية لتحليل مفهوم القيادة وأبعادها . وقد نظر بعض الكتاب للقيادة على أنها مجرد توجيه المرؤسين بينما نظر إليها البعض الآخر على أنها شاملة لكل الأنشطة الادارية . إلا أن الكثير من الكتّاب قد ركزوا على تحليل النمط القيادي وعلاقة القائد بمرؤسيه إذ قاموا بتصنيف القادة إلى دكتاتوريين وديمقراطيين .

(١) د. سيد الهواري . **ماذا يفعل المديرون ؟** القاهرة : دار الجيل للطباعة ـــ ١٩٨٠ .

وعلى الرغم من أهمية هذه الدراسات للقيادة الادارية إلا أن استنتاجاتها غدت قاصرة على التصور الواقعي والعلمي لماهية وطبيعة القيادة بأساليبها وأنماطها وظروفها ومواقفها وحيثياتها . وخلاصة القول ، أن القيادة الادارية هي إحدى وظائف الادارة في أية مؤسسة . بل يمكن القول بأن القيادة قد غدت أهم وأصعب مهمة تواجه ادارة المؤسسات المعاصرة . ذلك أن قيادة المؤسسات المعاصرة تختلف عن غيرها من أنواع القيادات بما في ذلك قيادة مؤسسات الماضي . لقد كانت مؤسسات الماضي عملية بسيطة تدور حول الأمر والنهي بأسلوب مباشر لا تعقيد فيه .

وكان القائد في العادة على مقربة من تابعيه لا يحجبه عنهم ما يعتري مظاهر الحياة المعاصرة من تعقيدات . تلك التعقيدات التي استلزمت ظهور الكثير من المؤسسات الضخمة الشديدة التخصص . إن ضخامة حجم هذه المؤسسات وشدة تخصصها يمثلان أبرز خصائص ما يسمى بالبيروقراطية الحديثة . تلك البيروقراطية التي يحتدم حولها الخلاف بين المفكرين ، فمنهم من يراها موطناً للكفاءة والنظام والكفاية الانتاجية ومنهم من يراها سجناً للطاقات البشرية ومعقلاً من معاقل الروتين . ولكن خلاصة القول — إذا ما غضضنا الطرف عن مواطن الضعف والقوة في البيروقراطية الحديثة — هي أن البيروقراطية سلاح ذو حدين . ذلك أن عوامل البيروقراطية المسئولة عن تحقيق الكفاءة والانتظام والكفاية هي نفس العوامل التي قد تصبح عقبة في طريق الكفاءة إذا ما اشتط بالبيروقراطية منطق التنظيم . إذ أن ضخامة الحجم تقود إلى الركود والخمول وأن التخصص الشديد يقود إلى الانعزالية وضيق الأفق وان المعايير الجامدة تهمل المشاعر الانسانية . وكل ذلك يؤدي إلى صعوبة التنسيق بين وحدات المؤسسة المترامية الأطراف والمتنوعة المآرب والتخصصات والمصالح والمذاهب وعليه فإن الحاجة ماسة للقيادة الادارية القادرة على احتواء هذه العوامل لكي يتسنى ترويض المؤسسة واعتلاء ناصيتها والابحار بها إلى شاطيء الأمان والآمال .

إذن فإن قيادة المؤسسات المعاصرة تواجه مظاهر الحياة المعاصرة المعقدة بمشاكلها العقيمة التي جعلت من هذه المؤسسات سفناً تائهة تتلهف إلى وجود الملاح الماهر ليحقق أهدافها بالوصول إلى بر السلام . ان فحوى هذه الشكوى تتمثل في أنه من الواجب أخذ زمام المبادرة ولفت النظر لما يجب عمله .

طبيعة القيادة :

تتضمن القيادة بأبسط صورها التأثير على نشاطات مجموعة من الناس من أجل تحقيق أهداف معينة . وذلك يتضمن سلوك القائد وتابعيه . وعليه فإن القيادة تتوقف على الظروف القائمة حول المؤسسة .

القيادة فن تنسيق وتحفيز الأفراد والجماعات لتحقيق الأهداف المرجوة . إنها فن حسن التقدير والابداع في تشجيع الآخرين من أجل تحقيق الغايات المنشودة . ان جوهر القيادة هو التأثير على أفعال الآخرين وأن الصفة الأساسية للقائد هي قناعته بوجوب القيام بعمل ما في ظل ظرف ما ولتحقيق غرض ما مع قيامه فعلاً بإقناع الآخرين لمساعدته في القيام بهذا العمل . أما إذا لم يحدث أي مجهود للتأثير على أفكار وأعمال الآخرين فإنه يعني خطأً في القيادة . إن التسيب والجمود والضياع في أية مؤسسة يعني فقر أو انعدام القيادة ، ومرجع التسيب يعود إلى الهروب من معاقبة الفاشلين في تحسين أعمالهم . والى مباركة المتقاعسين والقاعدين والقابعين في أوكار الكسل واللامبالاة . وهذه المباركة تمثل في الواقع عقاب أثيم للمجتهدين في أعمالهم وللمتطلعين إلى الابداع في الانجاز . إن القائد هو طليعة المستقبل ، انه الشخص الذي ينظر الى المستقبل وليس من يقبع في أشباح الماضي . ولكن معظم المدراء في البيروقراطيات المعاصرة يمثلون هذا النوع ، ولهذا لا يمكن اعتبارهم قادة . إن القيادة تعني خلق جو من التفاؤل واستئصال لسموم التشاؤم . ولكن هذا الخلق يحتاج إلى القوة كتلك التي رجاها من الله عز وجل الخليفة العادل عمر بن الخطاب حينما تولى قيادة المسلمين وحددها بمزيد من احقاق الحق وإزهاق الباطل .

إن مصادر قوة القادة تنقسم إلى خمسة أنواع هي :

١) الشرعية .
٢) التحكم في منح الجزاء والعطاء .
٣) الاستحواذ على أدوات القهر والعقاب .
٤) المحبة الشخصية .
٥) المهارة الوظيفية .
٦) الصلات والارتباطات بذوي النفوذ في المجتمع وبأولي الأمر فيه .

إن شرعية القائد تتعلق بإحساس من يقودهم ، ومباركتهم له تعني اعترافاً ضمنياً بحقه المشروع في شق طريقهم وسط أمواج البحر الهادرة . أما تحكم القائد في الجزاء والعطاء وكذلك استحواذه على أدوات القهر والعقاب فإن ذلك كله يرتكز على السلطة الرسمية الممنوحة للقائد بسبب مركزه الوظيفي . أما المحبة لشخصية القائد فهي بسبب مهارته في التودد والتحبب إلى الآخرين . وأما المهارة الوظيفية فإنها مصدر قوة للقائد ويستطيع بها أن يحظى بإعجاب مرؤسيه لكفاءته في انجاز مهامه . وأما قوة القائد المستندة إلى صلاته وارتباطاته الاجتماعية فإنها تتعلق بمهارة القائد في بناء علاقات ودية مع ذوي السلطان والنفوذ . وكذلك ترتبط بالمركز الاجتماعي للقائد .

على أنه يجب التمييز بين سلطة القائد وقوته لأن السلطة عامل (رسمي) من عوامل القوة العديدة . وكذلك فإن السلطة الرسمية وحدها لا تستطيع أن تخلق من صاحبها قائداً .

المداخل الرئيسية لدراسة القيادة :

إن لكل منا تفكيره حول معنى القيادة . وقد يبدو من الصعب تحديد مفهوم القيادة بالدقة المرجوة . ومع ذلك فقد ظهر عدد من النظريات التي تستند إلى التجارب العملية حول مفهوم القائد وأساليب القيادة الناجحة . وفي الواقع فإن دراسة القيادة أثبتت بأنها من أكثر الدراسات الادارية ارتباطاً والتصاقاً بما يدور في الحياة العملية .

ويعتقد كثير من الناس أن للقيادة خصائص متميزة مزروعة في نفس القائد . أي أنها عبارة عن قدرة معينة وليس مجرد سلوك يمكن التحكم فيه . على أن الاعتقاد بأن القادة « يولدون ولا يصنعون » قد أظهر العديد من نقاط الضعف . ولذا فقد بدأت دراسة القيادة تأخذ منهجاً سلوكياً من أجل توجيه سلوك القادة والتحكم فيه تحقيقاً لأهداف المؤسسة ،

وعليه فقد احتلت العلوم السلوكية مكاناً حيوياً في دراسة القيادة الادارية وخاصة ما يتعلق من هذه العلوم بالحوافز البشرية . وذلك كما سنرى فيما بعد .

١ ـــ مدخل الخصائص المميزة لشخصية القائد :

لقد كانت دراسة القيادة لعهد ليس ببعيد تتصف بكثير من الغموض حيث تفترض وجود صفات خاصة يتميز بها كل القادة الناجحين بغض النظر عن ظروف قيادتهم ومواضعها . تلك الصفات التي يعتبر توفرها في أي شخص دليل على إمكانية نجاحه في القيادة . ومن هذه الصفات الذكاء والابداع والابتكار وروح المبادرة والقدرة على اتخاذ القرارات بسرعة والحنكة والمقدرة على الايحاء والالهام والتوجيه . وعليه فإنه بالامكان اعتبار كل من يحوز على مثل هذه الصفات قائداً ، ومن يفتقدها تابعاً ومقوداً . ولكي يتم حصر خصائص القائد الموهوب ، فقد قام فريق من علماء الوراثة بتحليل الصفات والخصائص الرئيسية لكل من يتمتع بمقدرة القيادة ، ومن ثم ايجاد الخصائص العامة المشتركة بين القادة الناجحين . إلا أن هذا الفريق لم يستطع معرفة طبيعة هذه الخصائص بصورة دقيقة ، إذ كانت تعزي إلى عوامل الوراثة بصفة رئيسية . أي أن القادة يولدون ولا يصنعون ، يولدون بخصائص تتعلق بقوة الشخصية أو المركز الاجتماعي أو التركيب العضوي .

إن مدخل الخصائص المميزة لشخصية القائد يرتبط إلى حد ما بمفهوم المؤهلات العامة لموظف الخدمة المدنية في النظام البريطاني ، هذا المفهوم الذي يتحكم في شغل معظم الوظائف العالية في بريطانيا حتى الآن ، والذي يغض الطرف عن نوع الوظيفة ويعتبر أن المدير الناجح يستطيع الابداع في أية مهمة توكل إليه .

إن هذا المدخل الذي يركز على « الرجل العظيم » يعتبر غير فعّال في اكتشاف القادة رغم أن وجود الرغبة العميقة في قيادة الآخرين شيء ضروري لمن يود النجاح في القيادة . ولكن معظم النتائج التي كشفت عنها دراسات الوراثة الخاصة بالقيادة كانت غير مشجعة . إذ تبين أن الخصائص التي اعتبرت هامة للقادة في بعض الدراسات لم تحظ بأية أهمية تذكر في دراسات أخرى [١] ، وعليه فإنه يمكن القول بأنه لا يوجد اتفاق عام بين العلماء حول الخصائص الرئيسية للقائد وذلك لصعوبة قياس خصائص الشخصية الانسانية بدقة . هذا بالاضافة إلى صعوبة التمييز بين القائد الفعّال والقائد غير الفعّال في مواقف عديدة في الحياة العملية . حيث أثبتت الأبحاث الميدانية أن توفر الخصائص المميزة « للقائد الناجح » في شخص ما لا يجعل منه بالضرورة قائداً ناجحاً في قيادة الآخرين . وأكثر من ذلك ، فقد ثبت بأن القائد الناجح في موقف ما قد يفشل في مواقف أخرى مغايرة لذلك الموقف [٢] .

ورغم ذلك فإن هناك صفات جوهرية تبدو شائعة بين معظم القادة الاداريين . ورغم صعوبة تحديد هذه الصفات بدقة متناهية إلا أنه يمكن تلخيصها في الصفات المتعلقة بقوة الارادة ، أو الروح الاجتماعية ، والمركز الاجتماعي المرموق ، والثقافة الواسعة والتجارب الغنية . وربما يكون الباحث (جسلي) أطول الباحثين المعاصرين باعاً في قياس هذه الصفات بشيء كبير من الدقة [٣] . وقد افترضت أبحاث هذا الكاتب أن عدداً من الصفات مرتبط تماماً بالفعالية القيادية في المنظمات الرسمية وأن حاجة المنظمات للقيادة توجد في جميع المستويات الادارية رغم ازدياد هذه الحاجة في المستويات الادارية العليا ، وقد ركز (جسلي) على تحليل القيادة المتواجدة في قمة الهرم الاداري ، حيث وجد نوعين من الخصائص المميزة للقائد أحدها يتعلق بالشخصية والآخر بالحوافز . وفيما يتعلق بصفات الشخصية فإنها تتمثل في روح الخلق والابداع والمبادرة ، والقدرة على الاشراف والتوجيه والاعتداد بالنفس ، وتجنب الطبقة العاملة وقوة العزيمة ، والاعتزاز بالرجولة إن كان رجلًا وبالأنوثة إن كان القائد أنثى ، والنضوج . أما حوافز القائد فإنها تدور حول حبه لتحقيق المنجزات العظام وتحقيق الذات وحب السيطرة على الآخرين ، وغرمه في العوائد المالية وعدم تخوفه على وظيفته . هذا وقد تبين له بأن كلا من الخصائص المذكورة يساعدنا في تمييز القادة عن غيرهم من الناس . على أن توفر جزء من هذه الخصائص يكفي لنجاح المدير . وهذا الجزء يتمثل في القدرة على الاشراف ، وحافز المنجزات والذكاء والحاجة لتحقيق الذات والعزيمة والاحساس بالاطمئنان الوظيفي . ورغم أن النتائج التي توصل اليها (جسلي) قد لاقت قبولًا لدى معظم الباحثين ، إلا أن التحفظات ما زالت قائمة بالنسبة لجوهر مدخل الصفات الموروثة في القيادة . حيث يفترض هذا المدخل أن شخصية المرء هي حاصل جمع لجزئياته . وفي الحقيقة فإن الشخصية تعتمد على المركز الوظيفي أيضاً وعلى موقع صاحبها في الهرم الاداري ، أي أن قوة الشخصية تظهر من خلال المركز الوظيفي وأن وضع أفضل الصفات الشخصية في مكان لا يناسبها يحيلها الى صفات رديئة كما يحدث للسيف عندما يتعرض للندى .

٢ ـــ مدخل التخصص الوظيفي :

لقد ظهر هذا المدخل بصورته المتبلورة على أثر فشل مدخل الصفات الموروثة مع أنه ليس جديداً كل الجدة . فقد كانت الكاتبة (ماري فوليت) قد أشارت إلى وجود أسس ثلاثة للقيادة هي : المركز والشخصية والوظيفة أو المعرفة الوظيفية [٤] . ولكن أحداً لم ينتبه لأبعاد الأساس الوظيفي الذي أشارت الاستاذة (فوليت) له بصورة عابرة . إن فحوى هذا الأساس تتمثل في أن من يمتلك المهارة الفنية يمتلك القوة التي تجعل قائد المؤسسة يصغي إليه بشغف وطاعة . وعليه فإنه القائد الفعلي فيما يتعلق بحيثيات وظيفته ومواقفها .

---

1. Charles Bird: **Social psychology.** New York, Appleton, 1940.
2. Darwin Cartwright and Alvin Zander (eds.): **Group dynamics, research and theory.** New York, Harper & Row (second edition) 1960, p. 490.
3. E.E. Ghiselli: **Explorations in management talent.** Pacific Palisades, Cal,: Goodyear, 1971.
4. See Mary Parker Follett: "Some discrepancies in leadership theory and practice". (In: Henry C. Metcalfe & L. Urwick (eds): **Dynamic administration.** New York Harper & Row, 1940, 270-294).

إن قيادته هذه تعتمد على ما يسمى في المعارف الادارية بالقوة التي تختلف عن السلطة الرسمية بأنها تمثل سلطة غير رسمية بل واقعية وحقيقية . وهذه القوة تعتمد على المعرفة الضرورية للموقف الاداري . وعليه فقد اتجهت الأبحاث الدراسية الى التركيز على تحليل المواقف الادارية لمعرفة القائد الحقيقي في كل منها . وقد تبين من هذه الدراسات أن أي تغير في موقف معين قد يستلزم تغيرات جذرية في القيادة تبعاً لذلك .

إن هذا المدخل لدراسة القيادة ينظر للقائد على أنه الشخص الذي يحوز على مهارة متخصصة . وذلك على نقيض القائد الذي أسماه العالم الألماني « ماكس فيبر » القائد الجماهيري الفذ Charismatic Leader . إن القائد المتخصص يفرض إرادته على الآخرين من خلال اعتماده بالدرجة الأولى على مهارته المهنية وتمكنه من اختصاصه .

إلا أن القائد في القطاع الحكومي محاط بمواقف أعم وأشمل من مواقف الاحتراف الوظيفي لوجود العديد من الأضواء المسلطة على مثل هذا القائد . ولذا فإن مهارته الوظيفية ما هي إلا شجرة في الغابة التي يعيش في داخلها كل قائد حكومي . وعليه فإن مثل هذا القائد لا بد له أن يصعد إلى قمة جبل ليرى الصورة المتكاملة لما حوله .

إن معرفة الشخص بدقائق وظيفته لا يخلق منه قائداً ، وإن كان ذلك يجعل كلمته مسموعة لدى القائد الذي يستمع له لا اعترافاً بقيادته بل حباً في تسيير دفة الأمور . إن قيادة المؤسسة لا يمكن أن تستقيم على أساس التخصص الوظيفي لأن القائد يتعامل مع عدد كبير من المتغيرات التي ترتبط بتخصصات عديدة يصعب على صاحب تخصص واحد أن يتفهمها . وعليه فإن تخصص القائد هو تخصص عام غير خاص .

إن مدخل الخصائص المميزة لشخصية القائد ومدخل التخصص الوظيفي يؤكدان أهمية الشخص الممارس للقيادة . على أن الكيفية (الأسلوب) التي تمارس بها القيادة قد حظيت مؤخراً باهتمام بالغ لدى مدرسة العلاقات الانسانية والمدرسة السلوكية في الفكر الاداري . ان الاهتمام بهذه الكيفية هو ما يسمى بمدخل النمط القيادي في دراسة القيادة أو المدخل السلوكي .

٣ ـ النمط القيادي في دراسة القيادة :

يرجع هذا المدخل الى ظهور مدرسة العلاقات الانسانية في الادارة ، وقد حاول مؤيدو هذا المدخل تحديد الخصائص التي تتعلق بفاعلية القيادة ، وتبين لهم بأن عدداً من القادة يركز اهتماماً خاصاً على العاملين معه ، بينا يركز عدد آخر جل اهتمامه على إنجاز المهمة . وقد قام الأستاذ (ستجدل) بتحديد بعدين لسلوك القائد هما : خلق الهيكل التنظيمي ، وإشاعة روح الاحترام والتقدير بين العاملين [1] . على أن هذا المدخل ينظر إلى القائد على أنه المنسق لجهد الجماعة لا من يستعمل قواه غير العادية من الايحاء والاستحواذ للسيطرة على الجماعة . انه يؤكد على ديمقراطية القيادة ويعتبر قيم الجماعة هي المسئولة عن تحديد الصفات الواجب توافرها في القائد [2] . إن هذا المدخل يرجع إلى النتائج التي توصلت إليها الدراسات الخاصة بديناميكية الجماعة وتفاعلها . تلك الدراسات التي ترتبط بمدرسة العلاقات الانسانية في الفكر الاداري . ومن الواضح أن هذا المدخل يركز كل اهتمامه على احتياجات المرؤسين الخاصة بميولهم وقيمهم ومعتقداتهم وآلامهم وآمالهم . وتحاول هذه الطريقة أن تؤكد أهمية التوصل إلى حلول مرضية لمنازعات الأفراد داخل المجموعة وللاحتكاكات السلبية في المؤسسة . ومن الأساليب المتبعة في سبيل تحقيق ذلك أسلوب الاتصالات المباشرة بين القائد وتابعيه وتفويض كبير للصلاحيات وتحديد واضح للمسئوليات .

هذا وقد رأى العلامة (فرويد) هذا المدخل على أنه امتداد لعلاقة رب الأسرة بأسرته فكما هو معروف فإن شخصية رب الأسرة تنعكس على قيم أسرته . وفي الواقع فإن النظام الاندونيسي يطلق على ضابط الجيش لقب الأب تمييزاً له عن الجنود الأفراد .

ومما لا شك فيه أن صفات الجماعة تمثل أحد العوامل الرئيسية التي تؤثر في الصفات الواجب توفرها في قائد الجماعة . وخاصة إذا كانت الجماعة بحاجة لمن يرمم جراحها ويفتت خلافاتها . وقد أثبتت التجارب العلمية أن الفشل دائماً كان حليف القائد الذي لا يأخذ احتياجات وحوافز مرؤسيه بعين الاعتبار . ومن هنا فقد اهتم الباحثون في القيادة بدراسة الحوافز الانسانية التي يؤثر تنوعها لدى المرؤسين على نوع القيادة المرغوب فيه لديهم . هذا وقد أضفت الدراسة التي قام بها كل من (بليك وموتون) مزيداً من الايضاح على أنماط القيادة ، تلك الدراسة التي تقسم هذه الأنماط الى خمسة أنواع تتفاوت بين الميل إلى أو العزوف عن الاهتمام بالعاملين أو بالانجاز [3] . على أن فحوى هذه الأنواع الخمسة يدور حول رجل المؤسسة أو المنظمة الذي يتوسط هذه الأنواع ويحاول ايجاد توازن بين الكفاية الانتاجية والروح المعنوية للعاملين . إلا أن من القادة من هو مغرم ببناء الصداقات بشكل رئيسي ، أو ببناء فريق واع من العاملين أو بالتسكع واللامبالاة ، أو بالتحكم برقاب العاملين وحصر جهدهم في سبيل الانتاج . وباختصار فإن هذا المدخل السلوكي قد قسم القادة إلى أوتوقراطيين وديمقراطيين وفوضويين .

فالقائد الأوتوقراطي هو ذلك الشخص الذي يركز على انجاز المهمة الوظيفية بغض النظر عن مشاعر مرؤسيه . وبذا فإنه يقود مرؤسيه بالحديد والنار . أما الديمقراطي فإنه القائد الذي يبحث قراراته مع مرؤسيه قبل اتخاذها . وأما الفوضوي فهو الذي يترك الحبل على الغارب لمرؤسيه . إلا أن فريقاً من العلماء المعارضين للمدخل السلوكي قد حدد ثلاثة أنواع من القادة هي : النوع الداعم للمرؤسين والنوع المشارك لمرؤسيه والنوع المعتصم بالمنجزات الوظيفية . وبمعنى آخر فإن النوع الأول يحرص على أن

---

1. R.M. Stogdill and A.E. Coons (eds.): **Leader behavior: its description & measurement.** Columbus, Ohio: Bureau of Business Research, 1957.
2. Ralph M. Stogdill: **Leadership & structures of personal interaction.** Ohio studies in personal, Research Monograph No. 84.(Columbus, Ohio State University, College of Commerce and administration, Bureau of Business Research, 1957).
3. R.R. Blake and J.S. Monton: **The managerial grid.** Houston, Tex.: Gulf Publishing Co., 1964.

يشعر مرؤسيه بالارتياح عن عملهم . أما الثاني فهو ديمقراطي . وأما الثالث فهو مولع بالمهمة أكثر من اهتمامه بالمرؤسين .

٤ ــ مداخل الموقف المحدد :

ترتبط معظم هذه المداخل بأفكار الأستاذ (فيدلر) حيث يذكر أن الفكرة الأساسية في هذه المداخل هي ان اختلاف أجواء العمل يستلزم تنوع السلوك القيادي . وذلك يعني أنه لا يوجد ما يسمى بأحسن قائد ، أو فضل أسلوب قيادي بغض النظر عن الظروف أو الملابسات . وأن ما يحدد ملائمة الظروف لقائد ما هو العلاقة بين العوامل الثلاثة التالية :

١) العلاقات التي تربط القائد بمرؤسيه .
٢) الهيكل الوظيفي التنظيمي .
٣) مدى الصلاحية الرسمية الممنوحة للقائد من قبل المنظمة التي يعمل بها .

هذا ويفترض (فيدلر) بأن ظروف القائد تزداد اشراقاً بازدياد قوة كل من هذه العوامل . وفي يقين (فيدلر) فإن سلوك القائد يتراوح بين التطرف في اهمال مرؤسيه أو الحزم معهم ، وهذا التطرف يعني الغلو المتناهي أو التدني الكبير في قوة العوامل السالفة الذكر [1] . وبغض النظر عن بعض الانتقادات التي وجهت لدراسة الاستاذ (فيدلر) إلا أنها تمثل تقدماً ملحوظاً ليس في دراسة القيادة فحسب بل أيضاً في دراسة سلوك المنظمة .

ب ــ تعدد الأنماط القياديـة

لكل قائد أسلوبه أو نمطه الخاص بطريقة تعامله مع مرؤسيه . وقد تأخذ هذه الطريقة طابعاً إيجابياً بناءاً يخلق المناخ الصالح للعمل الخلاق المنتج ، أو تأخذ طابعاً سلبياً يثير الأعاصير والعواطف ويضع العقبات أمام انجاز المهام الموكلة إلى القائد بصفة رئيسية . وعليه فإن لأسلوب أو نمط القائد أهمية كبرى في تحديد مدى نجاح هذا القائد أو فشله . وحيث أن لهذا الأسلوب أثره على كل أجزاء المؤسسة التي يعمل فيها القائد فإن فشل القائد يعني فشل المؤسسة في تحقيق اهدافها المرسومة . ومن هنا فقد اهتم الباحثون بدراسة مختلف الأنماط أو الأساليب القيادية المستعملة ومقارنتها ببعضها البعض من أجل معرفة أفضل هذه الأساليب أو الأنماط وأكثرها فعالية في تحقيق الأهداف المرجوة للمؤسسة .

إن الدراسات العلمية والعملية الخاصة بأنماط القيادة قد كشفت عن وجود العديد من الأنماط القيادية التي تنبع من مجموعة من المعتقدات والافتراضات التي يتبناها القادة . وقد تحقق للباحثين بأن اختيار النمط القيادي الملائم يتوقف على مجموعة من العوامل سنأتي إلى ذكرها فيما بعد .

وهناك عدد كبير من الأنماط القيادية يمكن ايجازه في تقسيمات أو مجموعات رئيسية كما يلي :

أ ــ التقسيم الأول للأنماط القيادية :

يقوم هذا التقسيم على وجود ثلاثة أساليب أو نماذج للقيادة هي :

الدكتاتوري المتسلط والديمقراطي والفوضوي [2] . **ويتصف الأسلوب الدكتاتوري** بما يلي :

١) تتحدد السياسات العامة بكاملها من قبل القائد دون اشتراك القادين .
٢) يفرض القائد على مرؤسيه أساليب واجراءات العمل بشكل يصعب معه على المرؤسين معرفة ما يخبؤه مستقبل العمل من مفاجآت التغير في هذه الأساليب وتلك الاجراءات .
٣) يقوم القائد عادة بفرض تفاصيل المهمة الواجب القيام بها وبتحديد المشتركين في إنجازها .
٤) يميل القائد إلى النقد أو المدح الشخصي في تقييمه لمرؤسيه ويشعرهم دائماً بالتعالي عليهم .

أما الأسلوب الديمقراطي فإنه يتصف بما يلي :

١) يقوم القائد فيه بتشجيع ومساعدة مرؤسيه على اتخاذ القرارات المتعلقة بالسياسات العامة .
٢) يقوم القائد بتحديد عام للسياسات العامة ولاجراءات العمل مهيباً بمرؤسيه أن يتدارسوا أنجح السبل لتحقيق الأهداف المرجوة .
٣) حرية المرؤسين في اختيار طريقة العمل والمشاركين لهم في إنجاز الأعمال مع التركيز على النتائج بصورة أساسية .
٤) يتسم القائد هنا بالنظرة الموضوعية (لا الشخصية) في تقييمه لأعمال مرؤسيه ويتفاعل معهم في انجاز الأعمال .

أما **الأسلوب الفوضوي** فيتصف بما يلي :

١) يقوم القائد بترك الحبل على الغارب لكل مرؤسيه في اتخاذ القرارات ولا يهتم إلا بقدر قليل من القرارات .
٢) يقوم القائد بتزويد مرؤسيه بشتى أنواع المعلومات التي يطلبونها منه ولا يشترك معهم في أي بحث يذكر .

---

1. Fred Fielder: **A theory of leadership effectiveness.** New York, McGraw-Hill, 1967.
2. Ralph White & Ronald Lippitt: "Leader behavior & member reaction in three social climates". (In: D. Cartwright & A. Zander (eds.): **Group dynamics, Research & Theory.** New York, Harper and Row, 1960) p. 528.

٣) لا يتدخل القائد في شأن العاملين المتعلق بوضع الاجراءات العملية .

٤) إن القائد هنا ــ يتجنب أي نوع من تقييم عمل مرؤسيه وكأن الأمر لا يعنيه .

وجدير بالذكر أن صاحب كل أسلوب من هذه الأساليب القيادية الثلاثة لا يكون في العادة على علم تام بحقيقة أسلوبه وبالأبعاد المترتبة على استخدامه لأسلوبه . كما أن التفضيل المطلق لأسلوب على آخر لم تؤيده الأبحاث العلمية ولا التجارب العملية بشكل مطلق ومستمر [1] . على أن الأبحاث العلمية تؤكد أن هناك حلماً يداعب الكثير من القادة في استخدام الأسلوب الديمقراطي . كما أن هذه الأبحاث تبارك هذا الحلم على أنه أمر مرغوب فيه على المدى البعيد [2] .

ذلك أن للأسلوب الديمقراطي آثاراً إيجابية على الكفاءة والفعالية الانتاجية في المدى البعيد . ومع أن الأسلوب الدكتاتوري أكثر فعالية وانتاجية في المدى القصير إلا أن الأسلوب الفوضوي غير فعال على الاطلاق وبشكل عام إلا في بعض الظروف الخاصة .

ب) التقسيم الثاني للأنماط القيادية :

يقوم هذا التقسيم على أساس وجود ثلاثة أنواع من الحاجات أو الرغبات التي تساور نفوس القادة بدرجات متفاوتة من الضعف والقوة . حيث أن هناك من يستحوذ عليه حب السيطرة على الآخرين ، بينما بعض القادة مغرمين بالمودة ، وفريق ثالث من القادة تراه مغرماً بإنجاز الأعمال الموكولة إليه . وعليه فهناك الأنماط المرتكزة على حب السيطرة على الآخرين ، والأنماط المرتكزة على مودة الآخرين ، والأنماط المرتكزة على الولع بالمنجزات . وسنتناول كلًا منها بشيء من التفصيل :

١) أنماط السيطرة :

هناك فريق من القادة المغرمين بالقوة والمولعين بحب السيطرة التي تنعكس على كل علاقة ينونها مع الآخرين حيث تتضح معالم السيطرة التي يتصفون بها .

وهذا الفريق من القادة يمثل ضغطاً قوياً على من حولهم ويتوقع من الآخرين أن يفعلوا ما يريده منهم . إن تسلسل السلطة من أعلى الهرم الاداري إلى أسفله هو منهج هذا الفريق من القادة . وهذا النوع من القادة مولع بإحكام الرقابة على الآخرين والميل إلى فرض معاييره عليهم .

إن المولعين بحب السيطرة من القادة ينظرون إلى وظيفتهم على أنها تتعلق بشكل رئيسي بصنع القرارات رغم التشاور مع الآخرين بصددها . إنهم يضعون معايير معينة ويتوقعون من الآخرين الوصول إلى هذه المعايير . وهم يشددون الرقابة على مرؤسيهم وغالباً ما يطالبونهم بتقارير مفصلة عن أعمالهم . ويعتمد أسلوبهم على الاشراف الشخصي المرتبط باعتبار الحوافز المادية كدافع رئيسي للعمل .

ومن أبرز أنماط السيطرة نوعان هما نمط الدكتاتور المتسلط ونمط الدكتاتور المتأنق . ويعتبر الأول من أقل أنماط القيادة فعالية في حفز المرؤسين . حيث أن صاحب هذا النمط أو الأسلوب شخص مغرم بالعقاب الشديد لمن لا يفعل ما يأمره به بشكل دقيق . انه يؤمن بأن الارهاب هو الحافز الوحيد لدفع المرؤسين للعمل الجاد المثمر . إنه شخص مصاب بعقدة الغرور والتعسف . فهو يرى نفسه وكأنه المالك للمؤسسة وأن الناس اتباع له . ورغم توهم الآخرين بنجاحه ، إلا أن هذا النجاح قصير الأجل ، أما النمط الثاني فإن صاحبه شخص مولع بالرقابة الشديدة على رقاب العاملين معه رغم أنه يحاول استخدام الكلمات المعسولة ليكسب تعاون الآخرين معه . فهو يحسن إصدار الأوامر بأدب مشوب بالاصرار على إنجاز الأعمال بالطريقة التي يريدها وبنشاط . ولكنه يعمى عن عوامل الكفاءة في الانجاز بسبب تركيزه المطلق على الرقابة الشديدة .

ومع ذلك فإن صاحب هذا النمط القيادي مستعد لتعديل قراراته والرجوع عنها إذا ما أحس بأن ذلك كفيل بأن يزيد من نفوذه على الآخرين وتصميمهم المستميت على انجاز الأعمال التي يلتزمون بها . على أن مرؤسي هذا النمط يعرفون الحدود التي لا يمكنهم تجاوزها مع القائد الذي لا يدخر جهداً في تلميحه لمثل هذه الحدود . إن نتائج هذا النمط ممتازة في المدى القصير . غير أن صاحب هذا النمط لا ينمي في اتباعه روح الاعتماد على النفس .

٢) أنماط المودة :

إن القادة الودودون بحبهم للآخرين يخلقون جواً تسوده روح المودة والصداقة . إنهم يعون حاجتهم لصداقة وثقة واحترام الآخرين لهم . إنهم يعتقدون بأن مثل هذا الجو الودود يخلق في مرؤسيهم الدوافع الايجابية للعمل المنتج . إن هؤلاء القادة لا يحاولون ممارسة أي ضغط يذكر على مرؤسيهم . إنهم يودون ترك انطباع حسن حولهم ويراعون شعور وإحساس الآخرين .

إن من أبرز أنواع هذه الأنماط النمط المتساهل والنمط الديمقراطي . ويمكن القول بأن النمط المتساهل نمط غير فعال من ناحية إثارة حوافز الانتاج لدى العاملين . لأن صاحب هذا النمط يعتبر الانسجام بين العاملين أكثر أهمية من انجاز المهام الموكولة إليهم . وصاحب هذا النمط لا يحب أن يرى نفسه معزولًا عن المرؤسين ومكروهاً من قبلهم . إن صاحب هذا النمط لا يستطيب العزلة التي يخلقها إصدار الأوامر لأن قيمه العليا تتمثل في العيش بانسجام مع الآخرين .

وهذا النوع يحس بأن إجادة العمل أمر ضروري إذا صاحَبه احترام الآخرين ولكن يجب ألا يسمح للعمل بتهديد الانسجام والمودة والاحترام بين الناس . انه يعتقد بأن احاطة الود للعمل تجعل المرؤسين سعداء وتحثهم على الابداع فيه . انه يتجنب المشاكل ويميل إلى التغاضي عن بعض جوانب الانجاز بغية الحفاظ على سعادة الناس . إن مثل هذا القائد لا يؤمن بالاصرار على الوصول إلى معايير عالية من جودة العمل لأنه يخشى أن

1. Robert T. Golembiewski: "Three styles of leadership and their uses". **Personnel** Vol. XXXVIII, No. 4, July/August 1961. p. 35.
2. John M. Pfiffner & Frank P. Sherwood: **Administrative organization.** Englewood Cliffs, N.J. Prentice-Hall, 1960. p. 364.

يؤدي ذلك إلى الحد من حرية مرؤسيه ، لمعرفته بأن الناس بطبيعتهم ميالون للعمل إذا ما توفرت لهم الظروف الطيبة .

على الرغم من أن هذا القائد يخلق جواً مريحاً للعمل إلا أنه غالباً ما يفشل بسبب اهتمامه الزائد بالانسجام على حساب إنجاز المهام . كذلك فإن صورة هذا القائد في ذهن مرؤسيه غالباً ما تتسم بالضعف وعدم الحزم والقناعة بما يفعل .

أما النمط الديمقراطي من أنماط المودة فإنه ينطلق من الاحساس بأن الناس يقدمون على العمل بقصد اشباع رغباتهم في تحقيق الذات وإحراز رضى الآخرين . فإذا ما توفرت الظروف المناسبة لتحقيق هذه الرغبات فإن المرؤسين سيعملون بعصامية واعتماد على النفس دونما حاجة للرقابة المشددة عليهم . حيث أن مثل هذه الرقابة تنعكس سلباً على الكفاية الانتاجية .

إن صاحب هذا النمط يؤمن بإمكانية إشباع رغبات العاملين من خلال تحقيق أهداف المنظمة التي يعملون بها . وبذلك فلا تعارض يذكر بين المنظمة والعاملين فيها . إنه شخص يؤمن بتحمل الآخرين والثقة بهم ، ولا يتردد في الاعتماد عليهم لانجاز الأعمال . فهو متسامح ولا يتوقع من الآخرين أن يحتذوا به في كل صغيرة وكبيرة ، لأنه يعتقد بأن للآخرين شخصياتهم وأخلاقياتهم المهنية المتميزة . على العكس من صاحب النمط المتساهل فإن صاحب النمط الديمقراطي لا يتخلى عن دوره كقائد بل أنه يحدد الأهداف المرجوة ويشجع مرؤسيه على تحديد أغراضهم . كما أنه يكافيء ويحاسب ولكنه لا يعاقب لأنه يؤمن بأن العقاب يقتل روح الحماس للعمل . على أن نجاح هذا النمط ليس برائع على المدى القصير . حيث أن الناس لا يتقبلون المسئولية ولا يمارسون روح المبادرة بشكل اتوماتيكي أو مفاجيء ، لأن الاحساس بالمسئولية وخلق روح المبادرة يحتاجان إلى وقت ليس بالقصير .

٣) أنماط المنجزات :

ترتكز هذه الأنماط على معايير الأداء وتعتبر أن للمنجزات ذاتها قيماً عالية تستحق الاعجاب . ولذا فإن من واجب المرؤسين وضع أهداف واقعية ومعتدلة بحيث يمكن تحقيقها دون عناء . إن أصحاب هذه الأنماط لا يؤمنون بممارسة الضغوط العالية على مرؤسيهم لأنهم يعتقدون بأن من واجب المرؤسين الالتزام بالأهداف ووضع الخطط لتحقيقها والتنبيه للعقبات التي تقف أمامها وايجاد الطرق الكفيلة بالقضاء عليها . وعليه فإنهم (أي القادة) لا ينفكون عن متابعة العمل لايجاد أفضل الطرق لتحقيق أعلى معدلات الانتاج والأداء .

وجدير بالذكر أن هذه الأنماط تتبلور في نوعين بارزين هما : النمط الموجِّه والنمط المدرِّب . ومن خصائص القائد الموجِّه أنه يتحمل مسئولية العمل بصفة شخصية ويبادر إلى انجازه بنفسه ضارباً بذلك مثلاً لمرؤسيه . إلا أن إحدى المشاكل الرئيسية لهذا القائد هي المشقة التي يواجهها في تفويض الصلاحيات لمرؤسيه ، إذ أنه يشعر بأنه المسئول الوحيد عن النجاح أو الفشل . إن هذا القائد لا يعتني بالمتابعة رغم وضعه لمعايير عالية في الأداء ، انه يكافيء الانجاز العالي بغزارة ولكنه لا يأبه ببناء علاقات شخصية حميمة .

إن منجزات هذا القائد من صنعه لا صنع مرؤسيه . إذ أنه لا يثير فيهم حوافز الانتاج بل يتوقع منهم العمل بصمت وبلا غوغاء . وعليه فإنه في الواقع لا يشجع سوى العاملين الذين ليسوا في حاجة إلى أي تشجيع .

أما النمط المدرِّب فإنه يرتكز على الايمان بأن المرؤسين بحاجة إلى إثارة حوافز الانتاج فيهم لكي تنفجر طاقاتهم الانتاجية بالكامل . ويتبع صاحب هذا النمط أسلوب بناء علاقات تدريبية مع مرؤسيه شبيهة بالعلاقات التي يبنيها المدرب الرياضي مع لاعبيه . ومن ثم فإنه يأخذ بزمام المبادرة ويدمج مرؤسيه بالعمل الذي بادر فيه لكي يتموه . وحالما تزداد قدرة مرؤسيه على المبادرة في القيام بالأعمال العظام فإنه ينسحب تدريجياً لكي يكتسح آفاقاً جديدة من الأعمال وهكذا دواليك . أما أسلوبه بالمتابعة فإنه يتسم بروح التعاون وانماء مرؤسيه عن طريق تعريفهم بنقاط القوة والضعف فيهم . انه لا يكافيء العامل الكفء فحسب بل يتعدى ذلك إلى مكافأة التقدم نحو تلك الكفاءة . انه لا يحس بالحاجة لرقابة الآخرين كما لا يحتاج لصداقتهم الحميمة . إذ أن موضوعيته تساعده على النجاح في حث مرؤسيه على تحقيق كفاءة عالية في الانتاج .

إنه يتدارس مع مرؤسيه المشاكل أو العقبات التي قد تواجه العمل ويحثهم على التخطيط للقضاء على هذه العقبات . إن هذا القائد غالباً ما يحالفه النجاح في المدى القصير والبعيد أيضاً .

جـ) التقسيم الثالث للأنماط القيادية :

إن للقيادة الادارية بموجب هذا التقسيم أنماطاً ثمانية من السلوك . وهذه الأنماط هي حصيلة أنواع عديدة من التفاعل والاندماج بين ثلاثة أنواع من الاهتمامات السائدة في عالم الادارة وهي :

١ ـــ الاهتمام بالمهمة الوظيفية .
٢ ـــ الاهتمام بالعلاقات الانسانية .
٣ ـــ الاهتمام بالفعالية الانتاجية [1] .

ويعرِّف هذا التقسيم الاهتمام بالمهمة الوظيفية على أنه مدى توجيه القائد لجهود مرؤسيه نحو تحقيق الهدف . ويتميز هذا الاهتمام بالتخطيط والتنظيم والرقابة . أما الاهتمام بالعلاقات الانسانية فإنه يشير إلى مدى امتزاج وظيفة القائد بعلاقاته الشخصية . ويتميز هذا الاهتمام بالثقة المتبادلة بين القائد ومرؤسيه ، واحترام القائد لأفكار هؤلاء المرؤسين وتقديره لمشاعرهم . أما الفعالية فإن هذا التقسيم يعرِّفها بمدى تحقيق القائد لمتطلبات مركزه الوظيفي .

إن الأنماط القيادية الثمانية التي تنتج عن مختلف أنواع المزج بين الاهتمامات الثلاثة السالفة الذكر هي :

١ ـــ القائد المحنك .
٢ ـــ القائد المراضي .

1. W.J. Reddin: **Managerial Effectiveness.** Mac graw-Hill, 1970.

٣ ـــ القائد الأوتوقراطي الحذق .
٤ ـــ القائد الأوتوقراطي البحت .
٥ ـــ القائد المنمي .
٦ ـــ القائد التبشيري .
٧ ـــ القائدالبيروقراطي .
٨ ـــ القائد الهارب أو الشارد .

والقائد المحنك هو ذلك الشخص المقدام أو المهاجم الذي يحوز على قدر عال من الاهتمام بكل من المهمة والعلاقات الانسانية في موقف يتطلب ذلك . وعليه فإنه مدير فعّال بعكس صورة الشخص الذي يضع معايير عالية للأداء ويعامل كل شخص على قدر عقله ويفضل الادارة الجماعية (واجعلوا أمركم شورى بينكم)[1] . بمعنى جعل الأمر شورى بين القائد ومرؤسيه .

أما القائد المراضي فهو قائد متخاذل غير فعّال لأنه يشدد على أهمية الوظيفة والعلاقات الانسانية في موقف يتطلب الاهتمام بإحداها أو لا يتطلب الاهتمام بأي منهما . ويُنظر إلى هذا القائد على أنه لا يحسن اتخاذ القرارات وأنه يسمح للضغوط المتعددة بالتأثير عليه أكثر مما يجب . إنه في الواقع يحاول التقليل من الضغوط الراهنة على حساب التضحية بالانتاج على المدى الطويل (تخديرا للمواقف) .

والقائد الاوتوقراطي الحذق هو الذي يولي المهمة الوظيفية أهمية أكبر من تلك التي يوليها للعلاقات الانسانية ولكن في موقف يتطلب ذلك فعلًا . وبذلك فإن الأوتوقراطي يعتبر مديراً فعّالًا يُنظر إليه على أنه يعرف تماماً ما يريد وكيف يحصل على ما يريد دون إثارة الضغائن من حوله .

أما الأوتوقراطي البحت فإنه مدير غير فعّال لأن اهتمامه بالوظيفة يكون أكبر من اهتمامه بالعلاقات الانسانية في موقف لا يحتمل ذلك . وهذا النوع لا يثق بالآخرين وينظر إليه على أنه شخص نكد أحمق قصير النظر .

والقائد المُنمى فهو ذلك الشخص الذي يفوق اهتمامُه بالعلاقات الانسانية اهتمامَه بالمهمة الوظيفية في موقف يتطلب ذلك بالضبط . وعليه فإنه يعتبر قائداً فعّالًا ذا ثقة كبيرة بالناس مع اصرار على إنماء المجموعة التي يقودها .

أما القائد التبشيري الذي يحبذ خلق الانسجام الاجتماعي على حساب الواجب ، فإنه غير فعال لأن اهتمامه بالعلاقات الانسانية يفوق اهتمامه بالانتاج في موقف لا يحتمل ذلك .

وبالمقارنة فإن القائد البيروقراطي فعّال بسبب خفض اهتمامه بكل من الوظيفة والعلاقات الانسانية في موقف يستلزم ذلك تماماً . لذا فإن النظرة إليه هي أنه شخص مهتم بالتعليمات والاجراءات بسبب ما يساور نفسه من حيطة وحذر .

وأخيراً فالقائد الهارب أو الشارد يتسم بانخفاض اهتمامه بكل من المهمة الوظيفية والعلاقات الانسانية رغم أن الموقف يستلزم الاهتمام المتزايد . وعليه فإن المرؤسين ينظرون إليه على أنه مستهتر وسلبي وغير مسئول .

أساس الأنماط القيادية :

إن هذا الأساس يرتبط بالمعتقدات والافتراضات التي يتبناها القادة حيث أن اختلاف الأنماط القيادية عن بعضها البعض يعود إلى اختلاف معتقدات وافتراضات القادة المستعملين لهذه الأنماط . ورغم تعدد المعتقدات والافتراضات إلا أنه يمكن حصرها بمعتقدات المدرسة التقليدية في الفكر الاداري ومدرسة العلاقات الانسانية وافتراضات نظرية (اكس) ونظرية (واي) (X and Y) وسنأخذ كلًا منها بشيء من التفصيل :

١) معتقدات المدرسة التقليدية :

إن النظرية التقليدية في الادارة قد ركزت كل اهتمامها على المهمة الوظيفية بصرف النظر عمن يقوم بها . وقد كان يتزعم هذه المدرسة التقليدية (فردريك تايلور) و (هنري فول) في مطلع القرن العشرين . فقد ذهبت هذه النظرية إلى القول بأن حوافز الناس تدور فقط حول مدى التحكم في أجورهم ومرتباتهم . ومن ثم فيجب وضع معايير محددة للعمل بحيث يتم دفع الأجر على أساس عدد الوحدات المنتجة . وكما هو جلي فإن ذلك يعني بأن اهتمام الناس بالعمل يعود إلى الناحية المادية فقط . وعليه فإن دور القائد يتحدد بما يلي :

١ ـــ تفتيت الأعمال الى جزئيات .
٢ ـــ تصميم أفضل الطرق لانجاز كل جزء .
٣ ـــ تعيين من يحوز على المهارات والكفاءات الضرورية لانجاز العمل .
٤ ـــ تدريب العاملين بطريقة تكفل حُسن أدائهم للأعمال .
٥ ـــ الاشراف على العاملين بطريقة تضمن قيامهم بالعمل على الوجه الصحيح كماً ونوعاً .

٢) مدرسة العلاقات الانسانية :

إن النظرية التقليدية قد تهاوت بظهور التخصص الدقيق والانتاج الضخم اللذان جعلا من مهمة العامل شيئاً روتينياً مملًا . وقد أدى ذلك إلى اهتمام متزايد بشئون العاملين وإشباع رغباتهم ، وإلى ظهور ما يسمى (بمدرسة العلاقات الانسانية) في الفكر الاداري والتي تزعمها (ايلتون مايو) صاحب تجارب (هوثورن) الشهيرة . وبهذا فقد تأكد بأن مشاركة العاملين مشاعرهم واحساسهم بالعمل في فريق متماسك يمثلان أحد الحوافز القوية لمزيد من الانتاجية والفعالية . وبناءا على ذلك فإن دور القائد هو :

١ ـــ السماح للمرؤسين بالمشاركة في صنع القرارات المتعلقة بوظائفهم طالما أن ذلك لا يؤثر على تحقيق الأهداف المرجوة .

---

(١) سورة الشورى ـــ الآية (٣٨) .

٢ ــ التجاوب مع الموظفين كأفراد لهم خصائصهم المميزة وحاجاتهم التي تستحق الاهتمام .
٣ ــ التنسيق مع العاملين في الدوائر الأخرى المهتمة بالقرارات .
٤ ــ تحاشي أي ضغط على الموظفين لانجاز الأعمال بطريقة غير معقولة .
٥ ــ وضع أهداف عالية وسامية ليتم تحقيقهما باستخدام الطرق السابقة .

وقد أدى ظهور ما يسمى بديناميكية الجماعة الى التركيز على أفراد المجموعة لا على قائدها فقط .

لقد أصبح واضحاً أن القائد هو ذلك الشخص الذي يقوم بتقديم الدعم المعنوي للعاملين معه ، وإشاعة روح الاحترام والتقدير بين من يعمل معهم ، وتقديم العون الضروري لجعل مهمة العاملين معه أسهل وأقل صعوبة ، وفتح المجال أمام مرؤسيه للمشاركة في التخطيط واتخاذ القرارات .

٣) افتراضات نظرية (اكس) ونظرية (واي) X and Y :

إن معتقدات المدرسة التقليدية ومدرسة العلاقات الانسانية في الفكر الاداري قد أوحت للباحثين بمجموعتين متناقضتين من الافتراضات حول الناس . وقد اطلق عليهما (دوجلاس ماكريجر) نظريتي : (اكس) و (واي) . حيث تمثل نظرية (اكس) الركيزة الأساسية للمدرسة التقليدية وبينما تمثل نظرية (واي) القاعدة الرئيسية لمدرسة العلاقات الانسانية . إن نظرية (اكس) تسيء الظن بالناس بينما تحسن نظرية (واي) الظن بهم .



الفصــل السـادس

الظـروف البيئيـة للعمـل الاداري

للدكتـور غـازي الخفـاجي

أ ــ بيئة العمل الاداري : الظـروف البيئية للعمل الاداري :

أولًا : المبانـي الاداريـة ــ مشكلـة تنظيميـة :

ثبت من خلال كل الدراسات الميدانية ، بأن أي انسان يمارس عملًا ما ، يقضي ثلث سنوات عمره فيه ، وعلى هذا الأساس فإن مسألة خلق ظروف مناسبة ، من تجهيز لمواقع العمل بكافة المستلزمات والأثاث المريح والملائم لطبيعة العمل ، تعتبر من أهم الأسس لخلق ظروف عمل جيدة تساهم على قضاء هذه السنين من العمل بشكل طبيعي . إن هذه الأمور لا يمكن التغاضي عنها بأي حال من الأحوال ، فمثلما نريد سكناً صحياً مُضاءاً وملائماً لكافة متطلباتنا وحاجاتنا ، لا بد أن تكون مواقع عملنا التي نقضي فيها ما بين ٧ ــ ٨ ساعات يومياً ، ملائمة لكل متطلبات الراحة والصحة ولنوع العمل المكلف به العامل . فلأجل خلق ظروف عمل جيدة ، يجب أن يكون مخطط المؤسسة وتوزيع وظائفها ملائماً لطبيعة ونوع العمل ، إضافة إلى أسلوب انارة محتوياتها وحسن اختيار الألوان ، والعناية بالتهوية ، وتأثيرات درجات الحرارة الى جانب النظافة والهدوء .

إن أغلب هذه الأمور لا بد أن تؤخذ بعين الاعتبار من قبل المصمم أو المهندس الانشائي ، فالعاملون أنفسهم يجب أن يحاولوا وبجهودهم الخاصة ، خلق ظروف ملائمة للعمل من أجل أن يكون المبنى ملائماً لطبيعة العمل وواقع الحاجات .

من هنا فإن ظروف العمل الجيدة في أية مؤسسة لها تأثيرها ليس فقط على انتاجية العامل ، وإنما على طبيعته النفسية وصفاء ذهنه وهدوئه .

نلاحظ هنا وهناك أبنية جميلة من ناحية المنظور المعماري والأعمال النهائية ، أو أسلوب بنائها إلى جانب ارتفاع تكاليفها الاقتصادية . وقد يخدم أحياناً مثل هذه المباني أغراض الدعاية والمباهاة ، في حين أنها قد أغفلت نوع الوظيفة التي ستقدمها مثل هذه الأبنية ذلك لأن وضع التصاميم المعمارية والانشائية يجري بمعزل عن الوظيفة وتأثيراتها ، إلى جانب بقيةَ العناصر التي لها تأثير جانبي بسبب الوظيفة ، كنوعية الأثاث على سبيل المثال ، إضافة لهذا فإن هناك مسألة أخرى وهي أنه في فترة وضع التصاميم المعمارية والانشائية سواء منها الأولية أو حتى النهائية لأية بناية ادارية ، لا نجد مشاركة الجهة الادارية مع الجهات الفنية .

وبالرغم من بعض الاستشارات والتعاون أحياناً ، فإنها غالباً ما تقتصر على تهيئة مواد البناء أو بعض التسهيلات الأخرى في فترة الانجاز ، وذلك لأسباب أهمها عدم معرفة المستفيد بهذه الأمور الفنية ، وخاصة عندما يختار الشخص غير المناسب لهذا الغرض ، حينئذ يقتصر اهتمام مثل هؤلاء الأشخاص على استلام المبنى بأسرع وقت واحتلاله من قبل الدائرة المعنية .

يجب أن يكون مبنى أية مؤسسة مصمماً ومخططاً بشكل يلائم الغرض الذي أنشيء من أجله حيث أن طبيعة العمل تختلف من مؤسسة لأخرى ، فالعمل في مؤسسة للبحث العلمي ، يختلف عن طبيعة العمل في دائرة للتخطيط والهندسة ، أو في مؤسسة لبيع وتوزيع المواد الانشائية ، فمن المؤسسات ما هو مغلق ومنها المفتوح ، أي ذات العلاقة بالخارج (المراجعون) . كما أن هذا الاختلاف يعتمد على حجم المؤسسة ومقدار العلاقة بالخارج ، إلى جانب الطريقة التقنية المستعملة في أسلوب العمل .

من هنا يجب أن نأخذ بعين الاعتبار عدة أمور كمؤشرات عند وضع التصاميم لأي مبنى اداري :

١ ــ إن المساحة المخصصة لمبنى أية مؤسسة يجب أن تكون قائمة على أساس ربط التصميم بطبيعة وسير العمل ، وان أجزاء المؤسسة يجب أن تكون ملائمة لهذه المسيرة ولعلاقة الأجزاء ببعضها إدارياً .

٢ ــ الحاجة إلى المساحات والفضاءات الضرورية في أية مؤسسة ، ثم تخطيطها الذي يعتمد على نوع العمل وموقعه في الداخل ضمن العملية الاقتصادية ، فعلى سبيل المثال :

« اذا كانت طبيعة العمل تتركز في جزء معين وتعتمد بشكل رئيسي على الحركة داخل الفضاء المخصص للعامل ، مع علاقة بسيطة بالمراجعين ، حينئذ تقسم المساحة الكلية لهذا الجزء المخصص للعمل إلى مساحات أصغر ، أي بمعنى آخر الى غرف

لشخص واحد أو لشخصين . أما إذا كانت تتطلب ارتباطاً دائماً سواء بين الموظفين أنفسهم من خلال عملية تبادل الوثائق والرسوم والمعاملات عندئذ يمكن استعمال مساحات أكبر وعلى شكل صالات تتسع لعدد من أربعة الى عشرة أشخاص ، وتكون مثل هذه الصالات إما مفتوحة كفضاء واحد ، أو أن تكون معزولة بواسطة جدران غير ساندة مصنوعة من مادة خفيفة بسيطة التركيب .

٣ ــ الحاجة إلى الفضاءات في أية مؤسسة تعتمد كذلك على نوع الأثاث المستعمل في تلك المساحة المعينة ، فالمساحة التي يحتاجها الموظف المالي تختلف عن تلك التي يحتاج لها الموظف الرسّام ، وهكذا بالنسبة لكتّاب الآلة وأمناء المخازن أو المكتبة .

٤ ــ لا بد من الأخذ بعين الاعتبار الحلول الادارية لمواقع العمل ، ونعني هنا بملاءمة الأثاث لموقع العمل بشكل تسهل الاستفادة منه وخاصة الأثاث الرئيسي كالطاولة ، أما الأثاث المساعد كالدواليب بأنواعها ، فيجب أن توضع بشكل تكون فيه سهلة المنال .

٥ ــ هناك طرق فنية كثيرة لعملية نقل الوثائق والرسوم والخرائط بين الأقسام ومحلات العمل ، لا بد من الأخذ بها بما يناسب العمل المعين .

٦ ــ عند وضع تصاميم أية مؤسسة ، لابد من تصميم الأجزاء أدناه كل على حدة من حيث الحاجيات والمساحات الفضائية المنظورة :
أ ــ دائرة المدير العام .
ب ــ أمكنة المراجعين الخاصة بالعاملين .
جـ ــ المساحات الفضائية الخاصة بالعاملين .
د ــ المساحات الخاصة بالتسجيل وحفظ الوثائق .. الخ .
هـ ــ المساحات الخاصة بالأجهزة الفنية ، كمحلات الطبع والسحب والتصوير .. الخ .

٧ ــ ما عدا مساحة الدائرة ، أي المنطقة المخصصة للعمل الأساسي ، فإنه لا بد من ادخال مساحات مساعدة أخرى ، تدخل ضمن المساحات الكلية المستعملة مثل :

أ ــ المساحة الخاصة بالخدمات العامة (مكائن الطبع ، أدوات احتياطية ، عمليات السحب والتصوير وتخزين الوثائق والكتب) .
ب ــ المساحة الخاصة بالخدمات الاجتماعية والثقافية (الصيدلية ، والمطعم وغرفة للراحة) .
جـ ــ المساحة الخاصة بالخدمات الاقتصادية (الورش .. الخ) .
د ــ المساحة الخاصة بعمليات النقل (الممرات ، السلالم ، المصاعد ، وعربات النقل) .

٨ ــ عند تخطيط مواقع العمل ، لا بد من الأخذ بأمور عدة : أهمها الأثاث الجيد المريح والمناسب لموقع ونوع العمل ، اضافة الى النواحي الجمالية ، والعناية بالانارة واختيار الألوان .

٩ ــ لا بد من التأكيد على الناحية الجمالية لمواقع العمل ، حيث تعكس هذه قدرة المؤسسة على استقبال الجمهور من المراجعين رسميين وغير رسميين .

١٠ ــ يجب أيضاً أن نضع في الاعتبار التوسع الاداري مستقبلًا ، وبالتالي ضرورة توسيع المبنى أو تقسيمه بما يناسب ضرورات التطور في أسلوب العمل أو الزيادة في عدد العاملين ، مع مراعاة أسس تخطيط وتوزيع العمل في المبنى الاداري .

ثانياً : الانـارة

من البديهي أن أية مؤسسة تحتاج إلى إضاءة جيدة ، والانارة الجيدة لا تساعد فقط على خلق ظروف نفسية جيدة لدى العامل ، وإنما على انتاجيته أيضاً .

لذلك فعند الاعتماد على ضوء النهار لا بد من الأخذ بعين الاعتبار ما يلي :

١ ــ اتجاه النور .
٢ ــ شدة النور .
٣ ــ تركيز النور .

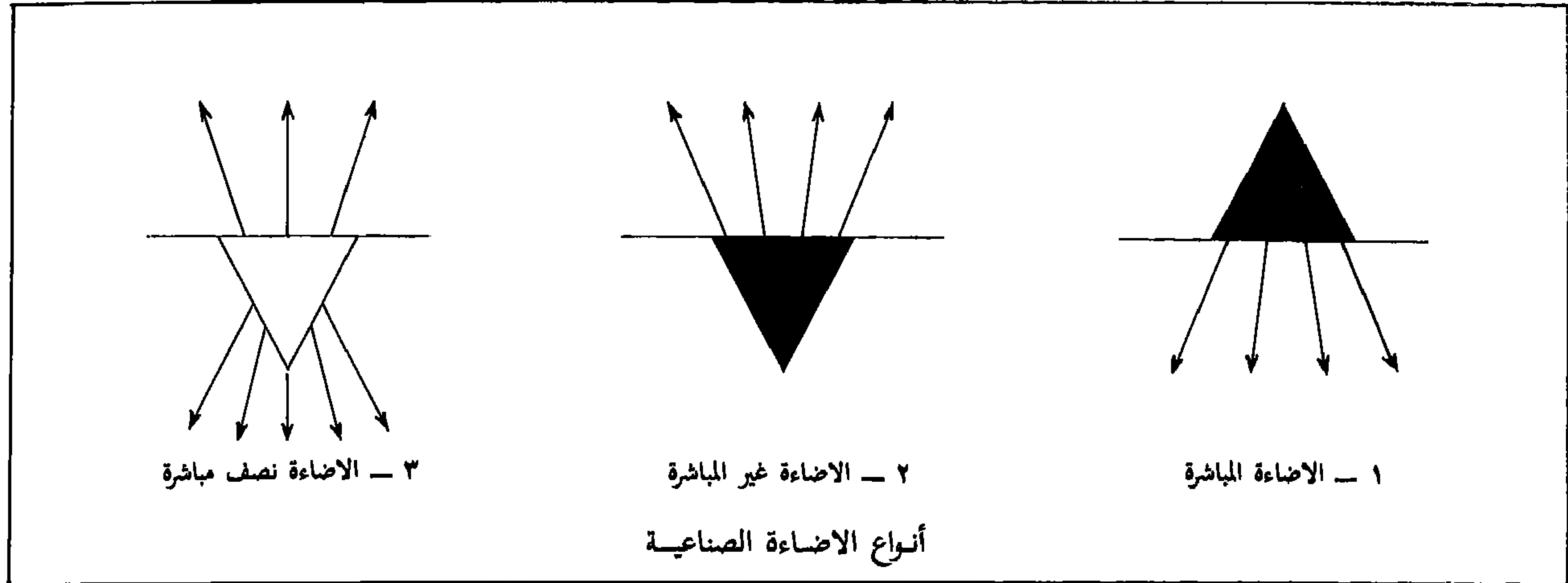
وهذه تعتمد على موضع المبنى وما يحيط به . فشدة النور تكون أكبر إذا كان المبنى قائماً بشكل منفرد ، أو أن يكون النور منعكساً على المبنى من مبنى آخر ، وتكون شدته أقل إذا كان المبنى قائماً وسط التشجير ، أو أن يكون اتجاه النور محجوباً بواسطة مبنى آخر مجاور له .

وتعتمد الاضاءة الصحيحة لمحتويات المبنى على أمور عدة منها : ارتفاع وعرض النوافذ ، عمق المساحة الفضائية ، ارتفاع الحجرات أو الصالات وألوان الجدران والسقوف وكذلك نوع ولون الأثاث المستعمل .. الخ .

هذا ويعتبر الضوء الصناعي (الكهربائي) مكملًا للضوء الطبيعي . ويمكن تقسيم هذا النوع إلى :

١ ــ الاضاءة المباشرة .
٢ ــ الاضاءة غير مباشرة .
٣ ــ الاضاءة نصف المباشرة .

ففي حالة النوع الأول ، فإن كمية الضوء تسقط بشكل مباشر على المساحة الموجه اليها النور ، أما الضوء غير المباشر ، فيكون من الأسفل ويسقط بعد ارتطامه بالسقف . أما الاضاءة نصف المباشرة فإن قسماً منها يسقط على المحل المراد اضاءته مباشرة ، أما البقية الباقية من الأشعة الضوئية فتكون مبعثرة ومشعة على كل المساحة .



أنواع الاضاءة الصناعية

وحيث يفضل تجنب الأشعة الضوئية القوية المؤثرة على العيون فإنه من المناسب استعمال أسلوب الاضاءة غير المباشرة ، وخاصة اضاءة « الفلورسن » .

وتعتمد قوة الضياء المراد استغلاله ، على نوع الفضاء ونوع العمل ، ولذلك لا بد من الأخذ بما يلي :

١ ـــ النوافذ ، أو أي مصدر صناعي للضوء ، يجب أن لا يكون بحدود منطقة نظر العامل .
٢ ـــ الأشعة الضوئية يجب أن لا تكون معكوسة من المنطقة التي ينظر فيها العامل ، أو من أي سطح موجود داخل منطقة النظر .
٣ ـــ يحبذ أن يكون مصدر الضوء ساقطاً باتجاه الجهة الخلفية اليمنى .
٤ ـــ يجب أن لا تكون الاضاءة مركزة على منطقة العمل فقط .

ثالثاً : اختيار الألوان :

يكون اختيار الألوان في العادة ذا ارتباط قوي مع أسلوب الاضاءة ، كما أن تركيز الضوء وحدته متعلق بمسألة الاختيار المناسب لألوان الجدران ، والأثاث والأدوات ، حيث أن لبعض الألوان تأثيراتها الفيزيقية والفيزيولوجية والنفسية ، فهي تؤثر على الهدوء سلباً وايجاباً .

- فالألوان الصارخة تقلل من فضاء الغرفة ، وتظهر لنا تصوراً بأن الجدران تتقارب من بعضها البعض الآخر .
- السقف الفاتح اللون ، يعطينا تصوراً بأن السقف منخفض.
- السقف الغامق اللون ، يعطينا تصوراً بعلو السقف .
- السقف الذي يشابه لونه لون الجدران يعطينا تصوراً بتطويل الفضاء .

رابعاً : الضجيج :

وهو مشكلة العصر ، وأحد معوقات العمل المنتج . ونتعرض لنوعين من الضجيج : الضجيج الداخلي (الكلام ـــ التليفون ـــ الآلات .. الخ) . والضجيج الخارجي ومصدره الشارع .

وأثبتت التجارب العلمية أن بقاء أي شخص لمدة طويلة وسط الضجيج وبمستوى يتعدى ٦٠ ـــ ٧٠ (ديسبل) يمكن أن يؤدي الى اتلاف الأجهزة السمعية . وسنحاول عرض بعض الحالات ، لنتمكن من وضع أسس للمقارنة بالنسبة لهذا الموضوع .

١ ـــ عندما يكون مستوى الضجيج فوق القدرة على التحمل .	١١٠ ديسبل
٢ ـــ صوت الباخرة .	١١٠ ديسبل
٣ ـــ أجهزة التبريد والتدفئة	٩٠ ديسبل
٤ ـــ صوت جرس التليفون	٨٠ ديسبل
٥ ـــ شارع ذو ضجيج عال .	٨٠ ديسبل
٦ ـــ آلات الطباعة .	٧٠ ديسبل
٧ ـــ راديو .	٥٠ ديسبل
٨ ـــ الهمس البسيط .	١٠ ديسبل
٩ ـــ الهدوء التام .	صفر ديسبل

لذا يجب أن يكون المبنى محمياً من الضجيج بواسطة حزام أخضر من المغروسات ، حيث تعمل على تقليل حدة الضجيج من ١٠ ـــ ٣٠ ديسبل .

خامساً : مواقع العمل :

يمكن اعتبار تنظيم موقع العمل نقطة الانطلاق في عملية التخطيط الداخلي لأية مؤسسة ، لذا يجب الأخذ بعين الاعتبار مساحة المنضدة المخصصة للعامل ، إلى جانب مساحة الأثاث المساعد وكذلك مساحة الممرات الداخلية .

سادساً : الراحة والصحة :

يجب أيضاً توفر مكان مخصص لقضاء فترة الراحة ، فالمؤسسات ذات الأعمال الفكرية والضغط النفسي إلى جانب الضجيج ، تدرك أهمية وجود مثل هذه الأمكنة المؤثثة جيداً والمحتوية على بعض الصحف والمجلات .

وهذه تساعد على هدوء الأعصاب وبالتالي زيادة الانتاجية ، وإلى جانب هذا لا بد من توفر كل ما يتعلق بالأمور الصحية كالمرافق الصحية للرجال والنساء ، إلى جانب العناية بالنظافة والتعقيم وكذلك التهوية . كما أن العمل في ظل درجات حرارة معتدلة يساعد على حسن سير العمل . الى جانب تهيئة مياه الشرب والمغاسل والمناشف .. الخ ، واطلاع العاملين على مخارج الطوارىء وارشادهم إلى كل ما يتعلق بإطفاء الحرائق .

(ب) ظروف العمل الاداري الطبيعية والاجتماعية :

لا يمكن اعتبار العامل في أية مؤسسة جزءاً من تنظيمها الاداري فقط ، بل هو الانسان الذي يجب أن يحظى بالاهتمام والعناية الكافية من صحة وتربية وتعليم وتدريب .

من المشاكل (الفيزيولوجية) التي تواجه الاداريين والباحثين ان طبيعة وظروف العمل الاداري تسبب بعض الاستجابات الصادرة من النظام العضوي للانسان ، ويظهر رد الفعل هذا على شكل الشعور بالتعب أو التعب وبالتالي قمة التعب . وإلى جانب هذا تظهر علامات الملل وقلة الكفاءة وعدم توفر الرغبة في ممارسة العمل .

وكما تختلف بيئة عمل المؤسسات ، فإن الأقسام الداخلية لكل مؤسسة تختلف أيضاً عن الأقسام الأخرى .

هذا ويمكن تسمية البيئة داخل غرف وصالات العمل بـ « مجتمع الغرفة المشتركة » وهي تقوم على أساس علاقات خاصة بهذه المساحة ، ولها ردود فعل خاصة بها تختلف به عن الغرف الأخرى أو « المجتمعات الصغيرة » وتظهر ردود الفعل على شكل ارتياح العامل أو عدمه أو على شكل إثارة بعض الشائعات الصحيحة وغير الصحيحة .

هذا ويمكن تقسيم العمل إلى :

١ ــ العمل الحركي .
٢ ــ العمل الثابت .

يتطلب العمل الحركي طاقة كبيرة تعتمد على حركة الجسم والعضلات كالعمل في مختلف أنواع الصناعات أو في أعمال الحفر .. الخ . أما العمل الثابت فهو ذلك العمل الذي يتم بواسطة العامل جالساً كان أم واقفاً ، ويعني هذا أن أكثر الأعمال الادارية أعمال ــ من وجهة النظر الفيزيولوجية ــ ثابتة ، والعمل الحركي عمل شاق وصعب وثقيل ، في حين أن العمل الثابت عمل خفيف وبسيط . وتشير الحقائق إلى أنه يمكن اعتبار العمل الحركي من الأعمال الخفيفة وغير المتعبة عندما يكون القائم بها على استعداد من الناحية البدنية والنفسية ، في حين أن العمل الاداري (الثابت) وبالأخص عند الآلات والأدوات المستهلكة فنياً وزمنياً (وكنتيجة لنقل الجهد الفيزيولوجي للعضلات) يسبب التعب ، ويظهر النقص كذلك في كمية أوكسجين ما تحتاجه العضلات ، وبالتالي صعوبة جريان الدم الذي يسبب التباطؤ في عملية تجديد خلايا العضلات ، إلى جانب هذا يلاحظ الأطباء خلال تجربتهم بأن العامل الاداري يعاني نقصاً في نسبة السائل المعوي يصل إلى ٥٠ ٪ .

وحيث أن مخ الانسان يحتاج إلى مادة الأوكسجين حوالي ١٥ ــ ٢٠ مرة أكثر مما تحتاجه عضلات الجسم ، وكما أن كمية السكر التي يحتاجها المخ أكثر من حاجة أي عضو آخر في جسم الانسان ، فإن جميع حالات العمل الفكري وبالأخص تلك الأعمال التي تتطلب ضغطاً عصبياً وتفكيراً متواصلاً ، يظهر فيها التعب بجميع مراحله ، ومن هنا يظهر لنا بأن نوع التعب الذي يتعرض له العامل من خلال ممارسته للعمل الحركي ، تكون أسبابه غير ما أوردناه سابقاً ، حيث أن التعب هنا ــ في العمل الحركي ــ يعد ظاهرة اعتيادية بعد أي عمل ، ويزول بزوال المؤثر بعد أخذ أي قسط من الراحة خاصة إذا كانت مسبباته مؤقتة . وظهور علامات التعب لا تعود فقط إلى ممارسة العمل الاداري ، وإنما هناك عوامل أخرى تتعلق بيئة العمل التي تقوم بنفس التأثير ، كالنور والضجيج وظروف العمل الاجتماعية فالموظف يشعر بالتعب عندما يكون الضوء شديداً أو مختلفاً من منطقة عمل إلى أخرى عندما يتعرض لها العامل خلال عملية التنقل .

مما سبق يتضح بأن العمل الاداري ليس بالخفيف أو السهل ، إذ أن الأمراض تظهر بين موظفي الأعمال الثابتة ــ الادارية ــ بشكل أكبر إذا قُورنت بما يتعرض له عامل الأعمال الحركية . ومن أمثلة ذلك : أمراض القلب نتيجة لعدم الحصول على كميات الأوكسجين المطلوبة والكافية ، إلى جانب العصبية والتوتر النفسي وحالات تقوس العمود الفقري وأمراض العيون .

ويشير علماء النفس إلى تأثير العوامل النفسية « السيكولوجية » على مسيرة العمل والعامل . فارتياح العامل أو عدمه ، والعصبية ، والتناقض بين العامل وبيئته المحيطة به كلها أمور تؤثر بصورة كبيرة على العاملين . كما أن عدم توفر الرغبة في العمل بسبب ظروف بيئة العمل يؤدي إلى ضعف الالتزام بمسيرة العمل ويؤدي إلى التعب والملل . وعادة ما تظهر هذه التأثيرات بصورة أسرع وخاصة في الأعمال ذات الطبيعة الثابتة المكررة .

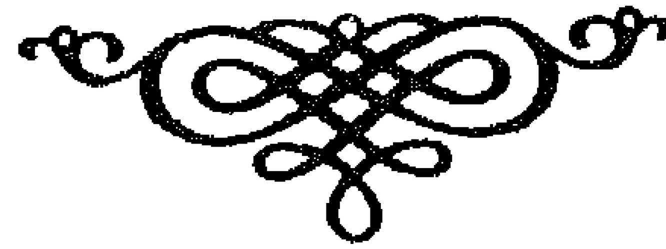
وعندما يزداد التناقض بين ما يرغب العامل في انجازه وبين ما يعمله كواجب مرغم على القيام به كلما أدى ذلك إلى ازدياد الشعور بعدم الارتياح لنتائج العمل ، عندئذ تظهر بعض حالات التشنج والشعور بالغربة في موقع العمل ويؤدي هذا الى سوء التعامل مع الآخرين .

وينبه الأطباء والفيزيولوجيون إلى أن سلسلة أفكار الموظف الاداري لا تتوقف بعد ساعات العمل الرسمية ، لذا فإن الموظف بحاجة الى فترات من الراحة الدورية التي قد تمتد إلى أن تنسيه المشاكل العالقة في ذهنه . ومن أمثلة الراحة : المشي والحركة في الهواء الطلق ، وتبديل بيئة العمل اليومية وجعلها مشوقة ومقبولة .

وهنا يحق لنا أن نتساءل عما إذا كانت مؤسساتنا الادارية تلتزم بقضايا الصحة والراحة والأمان للعامل ؟ وهل هناك فترات للراحة أثناء العمل ؟ وهل تُخصص لتلك الفترات أماكن معينة داخل تلك المؤسسات ؟ هذه الأسئلة نوجهها للاداري المسئول المخلص الحريص على مسيرة العمل . حيث أن تطبيق ذلك يعني بالضرورة سير الأمور بصورة سليمة ومرضية وطبيعية .

وبيئة العمل لا تحدد الانتاجية فقط ولكنها أيضاً تقرر طريقة التعامل فيما بين العاملين وترفع من معنوياتهم . وهي يمكن أن تولد علاقات احتماعية « غير رسمية » بينهم وعلى مستوى مجموعات بشرية صغيرة « كمجموعة الغرفة » أو « الصالة المشتركة » وهي علاقات لا تظهر بين العاملين كانعكاس للوظيفة ، وإنما تظهر عندما يكون هناك اهتمام مشترك كالرياضة أو الهوايات بأنواعها المختلفة ، أو أن تكون هذه العلاقة قائمة على أساس عادات وحياة اجتماعية مشتركة كالحفلات والزيارات . مثل هذه المجموعة غير الرسمية ترتبط مع بعضها ، وتؤثر على طبيعة وسير العمل في أية مؤسسة ، وهذا التأثير الايجابي ينعكس على أسلوب التعاون البيئي للعاملين ويعمل على قوة الارتباط بينهم من جهة وبين المؤسسة من جهة أخرى . إلا أن هناك مجاميع أخرى تؤثر بشكل سلبي على مجريات العمل وتأخذ هذه المجموعات أشكال التجمع الضيق ، وتنحصر اهتماماتهم في الحصول على المادة والترفيع والوصول إلى المراكز الادارية ، وإلى جانب هذه المجاميع هناك مجموعات أخرى غير رسمية وبهيكل غير منظّم تُصدر بين الحين والآخر اشاعات وأخبار غير رسمية يقصد منها الانتقاص من الآخرين ، والعادة أن هذه الاشاعات تهم أشخاصاً في المؤسسة أو أحد أقسامها ، وتنتقل من المصدر ومن مجموعة واحدة إلى مجاميع أخرى بسرعة فائقة .

فإذا كانت بيئة العمل جيدة وتحيط العاملين بها بجو من الصدق وحسن التعامل عندئذ يمكن القول أنه لا وجود للتأثيرات السلبية السابقة الذكر .



الفصل السابع

لجان المجلس البلدي

للدكتور عبد القادر الشيخلي

مقدمة :

بالنظر لكون المجلس البلدي ، في حقيقته ، قيادة ادارية جماعية في نطاق المجتمع المحلي ، فإن ثمة دوافع عملية تلزمه للاستعانة بلجان ادارية وفنية متخصصة ، وذلك لمعاونته في أداء واجبات عملية تجاه سكان الوحدة البلدية ، لعل أهمها دافعان ، مستمدان من مبادىء التنظيم الاداري :

الأول : مبدأ التخصص وتقسيم العمل ، وهو من أبرز وأسلم المبادىء العلمية في نطاق الادارة والتنظيم .

الثاني : مبدأ الاستعانة بذوي الكفاءات من الكوادر الادارية والفنية المتخصصة ، أو الخبراء من خارج التنظيم الاداري ، وذلك لافتقار معظم اعضاء المجلس البلدي في الأقطار العربية لأسس الادارة العلمية ، والخبرات والمهارات الفنية المكتسبة .

وبالنظر للطعون الموجهة لمبدأ انتخاب المجالس البلدية ، من حيث تفشي الأمّية في المجتمعات المحلية ، وعدم قدرة ذوي الكفاءات للفوز بالانتخاب ، ولقيام الأخير على أسس عشائرية أو تقليدية أو شخصية أو مصالح اجتماعية ضيقة ، فإن الاستعانة بالخبراء والمستشارين أصبحت ضرورة مُلحّة ، ويتيح نظام اللجان المحلية الاستعانة بهؤلاء سواء كأعضاء أصليين في هذه اللجان ، فيما إذا كان أسلوب تشكيلها يجري عن طريق التعيين لا الانتخاب ، أو تعيينهم كمستشارين يزودون المجلس البلدي بخلاصة خبرتهم من خلال عملهم معه . وثمة ظواهر سلبية تلازم هذه اللجان وتعرقل سير أعمال المجلس كما أن قيامها على أسس علمية من حيث التشكيل والاختصاصات ، يجعلها تعمل على مساعدة هذا المجلس في تطوير وتحديث المجتمع المحلي .

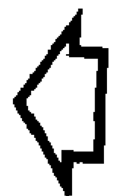
وثمة مشكلات نظرية وعملية تخص موضوع اللجان ، فالأسس التنظيمية للجان الادارية والفنية لدى الحكومة المركزية أو لدى المنظمات والمؤسسات الأخرى واحدة ، ومبادىء التنظيم ومقومات نجاح اللجان متشابهة ، وذلك بالنظر لقيامها على مبادىء علمية مستمدة من طبيعة حشد جهود عدة أفراد من خلال اللجنة لأداء عمل أو أعمال محددة . بيد أن اللجان البلدية ذات طبيعة خاصة مشتقة من طبيعة الأهداف التي يسعى المجتمع المحلي لبلوغها . ومن ناحية أخرى ، قد تكون الأسس النظرية لقيام هذه اللجان سليمة ، إلا أن التطبيق يتعثر بسبب الفهم الخاطىء للنصوص المنظّمة ، أو بسبب حمل الأعضاء لأمراض المجتمع إلى أسلوب عمل اللجنة .

ومن حيث منهج الدراسة فإنني أحرص على أن أقرن المنهج الوصفي بالمنهج التحليلي فالأول يهدف إلى بيان الأسس النظرية والمبادىء التي يأخذ بها النظام البلدي ، أما المنهج الثاني فيجدي في تحليل النظم المقارنة لايضاح مزاياها ومثالبها ، ومن خلال عقد المقارنة يمكن الاستفادة من التجارب الأجنبية الناجحة ، ورفد تجاربنا العربية بخلاصة الفكر الاداري المعاصر .

خطة الدراسة :

سوف أقسم هذه الدراسة الى خمسة مواضيع رئيسية الأول يتناول ماهية اللجان ، والثاني يتصدى إلى تشكيلاتها ، والثالث يعالج أنواعها ، والرابع يحلل سلطاتها والخامس يهتم بتقييم نظام اللجان البلدية . وسوف أتناول كل منها بالبحث والتحليل والمناقشة .

واختتم الدراسة بأهم الاستنتاجات والمقترحات المستشفة منها .



الموضـوع الأول

ماهيـة اللجـان المحليـة

- تعريف اللجنة
- أسباب ظهور نظام اللجان
- أهمية وضرورة وجود اللجان

مـاهيـة اللجـان

اللجنـة : Committee

هي عدد من الأشخاص يسند إليهم دراسة موضوع معين ، ومن ثم ابداء الرأي فيه .

الهيئـة : Commission

هي مجموعة مختارة من الناس يعهد اليهم القيام بمهام معينة (1) ، ويلاحظ على هذين التعريفين ، اضفاء الصفة الاستشارية على اللجنة ، إذ أن واجبها دراسة موضوع معين ، وابداء الرأي في شأنه ، بينما يضفي الصفة التنفيذية على الهيئة ، وهو أمر قد يصدق في نظام دون آخر ، إذ أن بعض اللجان تقوم بمهام تنفيذية ، والفيصل في التفرقة ، سياسة النظام الاداري السائد حول طبيعة ووظائف اللجان الادارية .

الهيئـات في النظـام الاداري الأميركـي :

يختلف اصطلاح الهيئة Commission عن اصطلاح اللجنة . Committee ففي هذا النظام ، تتشكل الأولى بمقتضى القانون ، وتتمتع بسلطات واختصاصات ذاتية ، يحق لها التقرير في المسائل الداخلية في نطاق اختصاصها ، ويكون لها موارد مالية ذاتية ، وشخصية معنوية مستقلة .

ويلاحظ أن نظام الهيئة ، يطبق في أقل من ١٥ ٪ من عدد المدن البلدية الأمريكية ، ويقوم هذا النظام على أساس تركيز السلطة في عدد قليل من الأعضاء (٣ — ٧ أعضاء) ينتخبون بالطريق المباشر ويختصون بتقرير السياسة العامة ، واصدار الأوامر اللازمة لتنفيذها ، وتكون رئاسة الهيئة للعمدة الذي يُختار من بين الأعضاء على أساس فوزه بأكبر عدد من الأصوات ، أو يُنتخب من بين الأعضاء ، بواسطتهم ، ويتم انتخابه بالطريق المباشر ، ولا يتمتع العمدة بصلاحيات تنفيذية كبيرة ، فغالباً ما يرأس إحدى الادارات المهمة التابعة للهيئة ، ويتم توزيع رئاسة بقية الادارات على أعضاء الهيئة بالاتفاق بينهم ، إذ يرأس كل منهم الادارة التي انتُخب أساساً لرئاستها . وفي ظل هذا النظام لا يوجد فصل بين تقرير السياسة العامة وتنفيذ هذه السياسة في كلياتها وجزئياتها . ونظراً لقلة عدد أعضاء الهيئة ورئاستهم لجميع الادارات ، فإن عدد الادارات بالضرورة لا بد أن يكون محدوداً بعدد الأعضاء ، ويتم ذلك عن طريق تجميع الأنشطة المتجانسة في إدارة واحدة ، وبذلك تكون الادارات كالآتي : إدارة الأمن وادارة الأشغال العامة وادارة الرعاية وإدارة المتنزهات العامة وأماكن الترفيه والادارة المحلية (2) .

تعريـف اللجنـة

يمكن تعريف اللجنة بأنها : عدد من الأفراد ينتخبون ، أو يعيّنون طبقاً لاختصاصهم الوظيفي ، لأداء مهام محددة ، وذلك من خلال إصدار قرارات نهائية أو استشارية ، تجري في جلسات نظامية ، أو للقيام بتنفيذ سياسة أو برامج أو قرارات صادرة من سلطة رئاسية .

وفي ضوء هذا التعريف المبسط ، يمكن استشفاف العناصر التالية :

---

(1) د. زكي راتب غوشه : قاموس الادارة العامة (انكليزي — عربي) ، عمان ١٩٧٥ . ص ٤٥ ، ٤٦ . .

(2) د. ظريف بطرس : « الحكم المحلي في الولايات المتحدة الأمريكية » **موسوعة الحكم المحلي** ، المنظمة العربية للعلوم الادارية ، ج ٢ ، القاهرة ١٩٨٠ ، ص ١٥٠ .

أ ــ تشكل اللجنة من فردين فأكثر .
ب ــ يجري تأليفها بطريق الانتخاب من قبل أعضاء المجلس البلدي ، أو تؤلف بطريق التعيين من سلطة ادارية مختصة .
جـ ــ يراعى في تشكيل اللجنة المعينة ، مبدأ التخصص وتقسيم العمل .
د ــ عقد جلسات وإجراءات اللجنة بصورة منتظمة .

وفيما يتعلق بتنظيم عقد الجلسات والاجراءات وإصدار قرارات اللجنة ، فإنه يسري على هذه اللجان ما يجري على اللجان عموماً .

أسباب ظهور نظام اللجان :

نظام اللجان من أهم خصائص ومميزات الادارة المحلية والحكم المحلي ، ومن أهم أسباب ودوافع تبني هذا النظام في المجالس المحلية ما يلي :

أولاً : الحاجة الى العمل عن طريق اللجان تبدو ملحة حينما تثور مشكلات متعددة الجوانب ، وتدعو الى تبادل الرأي أو إسهام الفنيين والمتخصصين حيث يوفر للجان وقت وخبرة أكثر ، إذ في العادة يطلب من اللجان الاسهام بالرأي الاستشاري في الأعمال والمشكلات الفنية [1] . ومن جهة أخرى فإن وجود اللجان بالمنظمة يعني الحاجة إلى العمل الجماعي الذي يكون حاصله أكثر من مجموع الأعمال التي يؤديها كل فرد بالمنظمة .

فنظام اللجان يحقق تيسير الاستفادة من خبرات وتخصصات اعضاء المجلس في الموضوعات التي يجيدونها أكثر من غيرها ولهم بها دراية وخبرة مما يوفر الوقت والجهد لجميع أعضاء المجلس [2] . اضافة إلى تحقيق الاستفادة من الخبرات الأخرى من غير أعضاء المجلس المحلي لدراسة الموضوعات المطروحة على بساط البحث ، فهناك إمكانية إشراك خبرات خارجية وضم الموظفين المسئولين ، وبذلك يتهيأ قدر من التفاعل والتنسيق بين الأطراف المعنية ، ويتيسر دراسة أي موضوع دراسة شاملة وموضوعية [3] .

ثانياً : قاعدة توزيع العمل والتخصص : فلا يستطيع المجلس أن يمارس وظائفه دفعة واحدة ، وفي مستوى متكافيء من البحث والدراسة ، وإنما يتفرغ المجلس مجتمعاً في العادة الى رسم السياسة العامة ، وإلى النظر في التوصيات والاقتراحات المدروسة التي تقوم بها اللجان المتخصصة فيقرها أو يعيدها لاستكمال دراستها .

أهمية وضرورة وجود اللجان

يعتبر « التنظيم » عملية من العمليات التي تقوم بها الادارة ، واللجان الادارية هي من المقومات الأساسية التي يستند عليها التنظيم الاداري .

ويمكن تبيان أهمية وضرورة وجود نظام اللجان من خلال النقاط التالية :

أ ــ العمل عن طريق اللجان يعني المشاركة في المسئوليات ، وذلك بالرغم من العقبات التي تتصل برقابة الأعمال المشتركة [4] .

ب ــ تعترض المجلس البلدي أو المحلي ، مشكلات أو قضايا تتطلب دراستها دراسة مستفيضة لأحد الأسباب التالية :

* تعدد جوانب المشكلة ، كأن تكون ذات جوانب فنية ، واقتصادية ، واجتماعية ، إلى غير ذلك من جوانب الحياة والمجتمع .
* ان المشكلة أو القضية من التعقيد بحيث لن يستطيع فرد واحد الالمام التام بها ، وإنما تتطلب الحوار وتبادل الرأي العلمي والمشورة الاجتماعية والخبرة الفنية .
* حرص قيادة المجلس البلدي ، في حالة ما ، على الوصول إلى أحسن النتائج وأفضل الحلول .

جـ ــ الشائع أن رأي اللجنة أكثر علمية وموضوعية من رأي الاداري الفرد ، وتبرير ذلك :

* تبادل وجهات النظر عند عرض المشكلة أو القضية .
* الرأي الجماعي ينال القبول العام ، وذلك لأن رأي اللجنة حصيلة آراء متعددة .
* رأي اللجنة تعبير عن خبرات عديدة .
* غالباً ما يمثل رأي اللجنة الرأي الموضوعي الرصين ، بينما رأي الفرد قد يخضع لأهوائه ومزاجه .
* يصعب التأثير على اللجنة ، بينما يتعرض رأي الفرد لضغوط خارجية متعددة ، ومتفاوتة الحجم والتأثير .

ولا تخفي أهمية نظام اللجان ، بالنسبة للادارات والمجالس المحلية ، ومن النماذج التي تشير الى ذلك :

أ ــ أهمية اللجان في نظام الادارة المحلية في اليمن الديمقراطية :

تنجز مجالس الشعب المحلية في جمهورية اليمن الديمقراطية الشعبية مهامها ، وتنفذ التزاماتها عن طريق اجتماعاتها ، ومن خلال عمل اعضائها ، وكذا بواسطة نشاط مكاتبها ، واللجان المشكلة من قبلها [5] .

---

(١) د. عبد الكريم درويش ، د. ليلى تكلا : «أصول الادارة العامة» ، مكتبة الأنجلو المصرية ، القاهرة ١٩٦٨ ، ص ٣٣٦ .
(٢) صبحي محرم ، د. محمد فتح الله الخطيب ، «اتجاهات معاصرة في نظام الحكم المحلي» ، دار النهضة العربية ، القاهرة (دون تاريخ) ص ١٣٤ .
(٣) صبحي محرم ، د. محمد فتح الله الخطيب ، المرجع السابق ، ص ١٣٤ .
(٤) د. عبد الكريم درويش ، د. ليلى تكلا : مرجع سابق ، ص ٣٣٧ .
(٥) المادة (١٥) من قانون رقم (١٧) لسنة ١٩٧٧ بشأن الحكم المحلي .

ب ــ أهمية اللجان في نظام الحكم المحلي في بريطانيا :

تحمل اللجان الداخلية ، المنبثقة عن كل مجلس محلي ، العبء الأكبر من العمل ، لذا سمّي النظام الانجليزي « نظام اللجان » [(١)] .

ذلك أن السلطات المحلية تؤدي كثيراً من أعمالها بواسطة اللجان [(٢)] .

. Local Authorities do much of their work through committees

جـ ــ أهمية اللجان في نظام الحكم المحلي في الاتحاد السوفيتي :

تمارس السلطات المحلية في الاتحاد السوفيتي عديداً من الخدمات في المجالات التالية :

١ ــ التعليم العام . ٢ــ الصحة العامة . ٣ ــ الرعاية العامة . ٤ ــ إدارة المسارح ودور اللهو والسينما . ٥ ــ المواصلات المختلفة . ٦ ــ التلفونات والمياه الغازية . ٧ ــ انشاء البنوك والمصارف . ٨ ــ إدارة المطاعم والفنادق . ٩ ــ إدارة مخازن الأدوية والمأكولات وتجارة التجزئة [(٣)] .

وتمارس المجالس المحلية السوفيتية كثيراً من اختصاصاتها بواسطة عدد من اللجان [(٤)] .

صفوة القول في هذا الشأن ، ومن خلال استعراض نبذة عن هذه النظم ، يتضح أن المجالس المحلية تمارس أدواراً مهمة في مجال النشاط المحلي ، ولا يمكن الاضطلاع بها بكفاية وفاعلية دون الاستعانة بلجان متخصصة ، ترفع الكثير من العبء عن كاهل هذه المجالس ، وذلك لكي تتفرغ الأخيرة لرسم السياسة العامة في مجال مجتمع الوحدة المحلية .

الموضوع الثاني

تشكيلات اللجان المحلية

ــ السياسة التشريعية .	ــ التنظيم الداخلي للجان .
ــ عدد اللجان في كل مجلس بلدي .	ــ رئيس اللجنة .
ــ عدد أعضاء اللجنة الواحدة .	ــ علاقة اللجنة بكل من المجلس البلدي
ــ موقع اللجان في الهيكل التنظيمي .	واللجان الأخرى .
ــ عضوية اللجان .	ــ حل اللجان .

السياسة التشريعية

تتباين التشريعات المنظمة لشئون الادارات المحلية في شأن النصوص المتعلقة باللجان التابعة للمجالس المحلية ، كما يلي :

أ ــ هناك أنظمة لم تذكر اللجان ، ولم تبين صلاحية المجلس المحلي في تشكيلها . وسكوت المشرّع لا يعني حجب هذه السلطة عن هذه المجالس ، وذلك لأن من مقتضيات عمل الادارات المحلية الاستعانة بلجان لأغراض تنظيمية .

ب ــ كما أن هناك أنظمة تجيز انشاء اللجان وهذه الأنظمة لم تذكر أسماء اللجان الجائز انشاؤها ، إلا أنها أجازت ذلك دون تحديد العدد أو الوظائف . ومن أمثلة ذلك :

ــ **قانون البلديات الأردني رقم (٢٩) لسنة ١٩٥٥ :**

وفيه يجوز للمجلس البلدي تعيين لجان من بين أعضائه لمعالجة أي أمر من الأمور المعروضة عليه ، ولا يكون لقرارات هذه اللجان اعتبار ما لم يقرها المجلس (م ٩) .

---

(١) د. صلاح صادق : الحكم المحلي في انجلترا ، **موسوعة الحكم المحلي** ، المرجع السابق ، ص ٢٨١ .

2. Geoffry Drain, **The Organization and Practice of Local Government.** (London Heinemann 1960) p. 48.

(٣) مصطفى أحمد فهمي : « **العلاقة بين الحكومة المركزية والمجالس المحلية : اتجاهات تطورها في الأنظمة المقارنة** » ، منشورات المنظمة العربية للعلوم الادارية ، القاهرة ، ١٩٧٠ ، ص ٢٦ .

4. V.M. Chikvodze: **The Soviet State and Law,** (Moscow 1969). p. 139.

ـــ قانون مجالس الولايات التونسي رقم (٥٤) لسنة ١٩٦٣ :

يمكن لمجلس الولاية أن يكوّن من بين أعضائه لجاناً فرعية تتعهد بدرس مواضيع معينة من أنظار المجلس .

ـــ القانون البلدي الجزائري الصادر بالأمر رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٧ :

يجوز للمجلس الشعبي البلدي أن يشكل من أعضائه لجاناً دائمة أو وقتية لدراسة المسائل التي تهم البلدية من كافة الوجوه . ويمكن على هذا الشكل تأسيس اللجان المكلفة على وجه الخصوص بدراسة المشاكل المتعلقة بالادارة والشئون المالية والتخطيط والاقتصاد والتجهيز والأشغال العمومية والشئون الاجتماعية والثقافية (م ٩٤) .

ـــ قانون البلديات اللبناني الصادر بالمرسوم رقم (٥) لسنة ١٩٥٤ :

للمجلس البلدي أن ينتخب في بداية كل سنة لجاناً من أعضائه لدراسة القضايا المعروضة عليه ، وله أن يستعين بلجان يعينها لهذه الغاية (م ٦٢) .

ـــ النظام العام لأمانة العاصمة والبلديات في المملكة العربية السعودية الصادر بتاريخ ٢٠ /٧/ ١٣٥٧هـ :

ينتخب المجلس البلدي عند الايجاب من بين اعضائه لجاناً خاصة حسب الحاجة واللزوم ، ومقررات اللجان لا تكتسب شكلها النظامي إلا بعد عرضها على المجلس وإقرارها منه (م٣١ ، ٣٢) .

ويلاحظ على هذه التشريعات :

ـــ ان بعضها فوّض المجلس تعيين أعضاء اللجان من بين أعضائه .

ـــ أن بعضها الآخر فوّض المجلس انتخاب أعضاء اللجان من بين أعضائه .

ـــ أن بعضها قد فوّض المجلس انتخاب أعضاء اللجان من بين أعضائه وتعيين لجان أخرى من خارج المجلس .

جـ ـــ أنظمة تنص على اللجان الواجب انشاؤها : فقانون البلديات الليبي يذكر أن اللجان الفرعية للجنة الشعبية البلدية هي :

١ ـــ لجنة تخطيط المدن وتنظيم المباني .
٢ ـــ لجنة الرخص .
٣ ـــ لجنة الشئون المالية .
٤ ـــ لجنة المنافع العامة والشئون الصحية والاجتماعية ،
٥ ـــ اللجنة العقارية .
٦ ـــ لجنة العطاءات .
٧ ـــ لجنة شئون الموظفين [1] .

د ـــ أنظمة توجب انشاء لجان معينة وتجيز انشاء أخرى : وهذه الأنظمة تحدد اللجان الواجب انشاؤها ، إلا أنها من جهة أخرى ، لجأت الى توسيع سلطة المجلس البلدي في هذا الشأن ، وذلك بتفويضه بانشاء لجان أخرى متى اقتضت ضرورات العمل الاداري ذلك . ومثال ذلك :

ـــ قانون إعادة تنظيم بلدية العاصمة « مسقط » في سلطنة عمان رقم (٤) لسنة ١٩٧٥ :

يؤلف المجلس البلدي من بين أعضائه اللجان الأساسية التالية : (لجنة المالية والتخطيط ، لجنة الصحة العامة ، لجنة الشئون العامة) لتقوم بالأعمال الموضحة لكل منها ، وترفع توصيتها للمجلس ، ويجوز أن يؤلف لجنة أو لجاناً لأعمال محددة ثابتة أو مؤقتة متى اقتضت احتياجات العمل ذلك (م ٣٢) .

ـــ قانون الحكم المحلي المصري رقم (٤٣) لسنة ١٩٧٩ :

يشكل المجلس الشعبي المحلي من بين أعضائه في بداية كل دورة انعقاد لجاناً متخصصة لدراسة الموضوعات التي تدخل في اختصاصه قبل عرضها على المجلس ، ولا يجوز في غير الأحوال العاجلة عرض أي موضوع على المجلس الشعبي المحلي قبل إحالته إلى اللجنة المختصة ، وعرض تقريرها على المجلس في شأنه وتنتخب كل لجنة من لجان المجلس رئيسها في أول اجتماع لها ، وتشكل بالمجلس الشعبي المحلي لجنة قيم تقوم بالنظر في سلوكيات أعضاء المجالس الشعبية المحلية ، واقتراح الاجراء الذي يتخذ عند إخلال العضو بمقتضيات السلوك الواجب ، وذلك وفقاً للقواعد والضوابط التي يضعها مجلس المحافظين (م ١٠٧) .

ويلاحظ أن هذا القانون ينص على تشكيلات واختصاصات اللجنة الدائمة (م ١٠٨) ولجنة الخدمات (م ١١١) واللجنة المشتركة لادارة المشروعات ذات النفع العام (م ١١٣) .

والخلاصة ، أن السياسة التشريعية المثلى هي التي توجب إنشاء لجان معينة ، وتجيز إنشاء غيرها . ومن شأن هذه السياسة ، تحديد إطار عمل المجلس من خلال لجانه المحددة ، وفي نفس الوقت ، تنشيط عمل هذا المجلس فيما إذا استجدت ضرورات عملية تستلزم تشكيل لجان لأغراض جديدة .

(١) عبد العاطي شميش : « الحكم المحلي في الجماهيرية العربية الليبية » ، **موسوعة الحكم المحلي** ، مرجع سابق ، ج ٣ ، ص ٣٢٤ .

عـدد اللجـان داخـل كل مجلس

تلجأ بعض الأنظمة إلى تحديد عدد اللجان التي يجب على المجلس تشكيلها ، وحينئذ لا يجوز له انشاء غيرها ، كما تلجأ أنظمة أخرى الى ذكر بعض اللجان ، وجواز انشاء لجان أخرى ، وفي هذه الحالة يكون المجلس حراً في انشاء عدد من اللجان يرتأي أن ضرورة العمل تقتضي الأخذ بها .

عـدد اللجـان في النظـام البريطانـي :

بالنظر للاختلاف الواضح بين نظام محلي وآخر في بريطانيا فسوف أبيّن عدد اللجان في كل من مدينة « لندن » و « كوفنتري » كما يلي :

أولاً : عدد اللجان في مجلس مدينة « لندن » :

انقسمت لجان المجلس اعتباراً من ٢٣ /٧ /١٩٦٨ م إلى ثلاث مجموعات رئيسية هي :

(أ) لجان السياسة . وتضم :

١ ــ لجنة القادة : وتتكون من الأعضاء القياديين في حزب الأغلبية في المجلس وهي مسئولة عن تنسيق السياسات الرئيسية ويرأسها رئيس المجلس .

٢ ــ لجنة توصية السياسة : وتختص بتحديد الأهداف الطويلة والمتوسطة الأجل لكل خدمة من خدمات المجلس .

٣ ــ لجنة التخطيط الاستراتيجية . وهي مسئولة عن خطة تنمية لندن في التخطيط الطويل الأجل لشئون الطرق الرئيسية والمرور والتخطيط والاتصالات .

(ب) اللجان التنفيذية : وتضم تسع لجان تنفيذية .

(جـ) اللجان الخاصة . وتضم لجنة التوفيق التي تختص بفحص أعمال ونشاط المجلس ، ولجنة الاجراءات ، ولجنة شئون الموظفين .

وقد أُعيد تنظيم هيكل اللجان فيما بعد وأصبح يشتمل على أربع عشرة لجنة . وينظر إلى كل لجنة باعتبارها مجلساً مصغراً مفوضاً إليه كثير من الصلاحيات ليمارس عمله بمبادرات خاصة منه في إطار السياسة العامة للمجلس . وتعهد بعض اللجان ببعض أنشطتها الى أجهزة يمكن اعتبارها ــ قانونياً وعملياً لجاناً فرعية ــ وتتولى اللجان نيابة عن المجلس اتخاذ القرارات في أعمال الادارة اليومية .

ويتراوح عدد أعضاء اللجنة ما بين ٦ ، ٣٧ عضواً ، ويعكس التكوين الحزبي للجنة التكوين الحزبي للمجلس ككل . وهناك لجان تعين بالاضافة إلى أعضائها من خارج المجلس أعضاء آخرون . وهي لجنة منطقة وتنمية الاسكان ولجنة إدارة المساكن . وتنشيء كثير من اللجان مكاتب لها .

ويتكون هيكل اللجان حالياً من لجنتين تختصان بالتخطيط للمستقبل هما لجنة القادة للتنسيق ولجنة السياسة والموارد ومن احدى عشرة لجنة تنفيذية بالاضافة إلى لجنة خاصة للتحكيم في شئون الموظفين .

واللجان هي : ١ ــ لجنة القادة للتنسيق . ٢ ــ لجنة السياسة والموارد . ٣ ــ لجنة الفنون . ٤ ــ لجنة منطقة « كوفنت جاردن » . ٥ ــ لجنة فرق الاطفاء . ٦ ــ اللجنة العامة . ٧ ــ لجنة تنمية الاسكان . ٨ ــ لجنة إدارة المساكن . ٩ ــ لجنة التخطيط . ١٠ ــ لجنة الخدمات العامة . ١١ ــ لجنة منطقة « ثاسد » . ١٢ ــ لجنة تنمية المدن الصغيرة . ١٣ ــ لجنة النقل . ١٤ ــ لجنة شئون الموظفين .

وقد أوصت لجنة مود Maud في شأن اصلاح نظام الحكم المحلي في « مدينة لندن الكبرى » ، بتخفيض عدد اللجان ، عن طريق تجميع الوظائف ذات الصلة معاً ، وتخصيصها للجنة واحدة[1] .

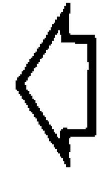
ثانياً : عدد اللجان في مجلس مدينة كوفنتري :

The City Council of Coventry

في سنة ١٩٦٥ أصبح عدد أعضاء مجلس مدينة كوفنتري (٥٤) مستشاراً Councillors و (١٨) عضواً في المجلس Aldermen يرأسهم « عمدة ، لورد » Lord. Mayer يكون دوره رئيسياً في المناسبات والاحتفالات . واللجان التي تشرف على الخدمات التي تقدمها السلطات المحلية تكون كما يلي :

ــ لجان خدمات السلطة المحلية : وهي لجنة السياسة الاستثنائية ، ولجنة الادارة العامة والمنشآت واللجنة المالية ، ولجنة إعادة التنمية والتخطيط الثاني بقية اللجان المسئولة عن الدوائر (الادارات) الخاصة .

والجدول التالي يبين عدد دوائر (ادارات) ولجان مدينة كوفنتري في ربيع ١٩٦٥



(١) د. طاهر مرسي عطيه : «إدارة الحكم المحلي في مدينة لندن الكبرى» ، منشورات المنظمة العربية للعلوم الادارية ، القاهرة ، ص ٤١ .



ت	اسـم اللجنـــة	الـدوائر المرتبطة بهـا	أعضـاء اللجنـة	اجتمـاع اللجنـة	عـدد موظفي الدائرة
١	لجنة السياسة الاستشارية	–	١٨	شهرياً	
٢	لجنة الادارة العامة والمنشآت	–	١١	شهرياً	
٣	اللجنة المالية	الدائرة المالية	١١	شهرياً	٣١٥
٤	لجنة إعادة التنمية والتخطيط	دائرة البناء والتخطيط	١٦	شهرياً	٩٧
٥	لجنة التعليم	دائرة التعليم	٣٤	شهرياً	٧٧٣٥
٦	لجنة الأشغال العامة	دائرة مهندسي المدينة	١١	شهرياً	١٧٥٧
٧	لجنة النقل	دائرة النقل	١١	مرتان في الشهر	١٥٥٠
٨	اللجنة الصحية	١ ــ دائرة الصحة	١١	شهرياً	١١٧٠
		٢ ــ دائرة محلل المدينة			٣٢
		٣ ــ دائرة الصحة للفحوصات			٥٩
٩	لجنة الحراسة	قوات الشرطة	١١	مرتان في الشهر	٧١٣
١٠	لجنة العطاءات والعقارات	١ ــ دائرة كاتب المدينة	١١	شهرياً	٣٣٣
		٢ ــ دائرة عقارات المدينة			٢٨
		٣ ــ دائرة البناء والتخطيط			١٨٨
١١	لجنة فرقة المطافىء والمياه	١ ــ قسم المياه	١١	مرتان في الشهر	٣٠٨
		٢ ــ فرقة المطافىء			٢٠٣
١٢	لجنة التنظيم والمنتزهات	دائرة لجنة المنتزهات	١١	مرتان في الشهر	٤٠٣
١٣	لجنة الاسكان	دائرة الاسكان	١١	شهرياً	٣٣١
١٤	لجنة الرفاهية	دائرة الرفاهية	١٣	مرتان في الشهر	٢٠٨
١٥	لجنة التموين	دائرة التموين	١١	مرتان في الشهر	١٧٣
١٦	لجنة المكتبات والمعارض الفنية والمتاحف	دائرة المكتبات والمعارض الفنية والمتاحف	١١	مرتان في الشهر	١٦٩
١٧	لجنة الأسواق والحمامات	١ ــ دائرة الأسواق	١١	مرتان في الشهر	٧٠
		٢ ــ دائرة الحمامات			٧٦
		٣ ــ دائرة المقاييس والأوزان			١٦
١٨	لجنة الأطفال	دائرة الأطفال	١١	مرتان في الشهر	١٤٧
١٩	لجنة الطيران	دائرة الطيران	١١	مرتان في الشهر	٢٠
٢٠	لجنة الدفاع المدني	دائرة الدفاع المدني	١١	مرتان في الشهر	١٤

المجموع ١٦١١٥

ويجب أن نأخذ في الاعتبار أنه لا يوجد عدد نموذجي للجان الواجب انشاؤها ، وإنما يتعلق الأمر بطبيعة الوظائف المنوط مباشرتها بالمجلس المحلي .

والقاعدة المثلى في هذا الشأن ، تكمن في تقليل عدد اللجان قدر الامكان ، ويمكن انشاء لجان فرعية مؤقتة ومتفرعة من اللجان الأصلية الدائمة ، إذا كانت ثمة طوارىء استجدت للقيام بمهام أخرى .

عـدد أعضـاء اللجنـة الـواحـدة

عادة ، لا يحدد التشريع المنظم لتشكيلات واختصاصات المجلس المحلي ، عدد أعضاء اللجنة الواحدة ، وذلك بسبب التفاوت في عدد أعضاء المجلس من وحدة محلية الى أخرى ، كما أن طبيعة العمل تفرض هذا العدد .

والحقيقة أن تشكيل اللجنة يعتمد على الوظائف التي تقررها السلطة المحلية ، وقد أوجب القرار الصادر في سنة ١٩٧٢ في بريطانيا أن يكون عدد اعضاء اللجنة قليلاً ويمكن اشتراك أعضاء من خارج المجلس ولكن بشرط أن يكون ثلثا أعضاء اللجنة من أعضاء المجلس (١) .

مـوقـع اللجـان في الهيكـل التنظيمـي

تظهر اللجان عادة في المستويات العليا للتنظيم ، وربما كان هذا سبب شعور المديرين بالمسئولية ، حتى ولو كان عملهم داخل المسئوليات غير محدد ، وربما لأن الأعمال بالمسئوليات العليا تتصف بالتجديد وتخرج عن الاطار المحكم للبرامج التنفيذية (٢) .

وتعمل اللجان التنفيذية في الاتحاد السوفيتي على تحقيق مبدأ التبعية المزدوجة فهي مسئولة أمام المجالس التي انتخبتها ، وكذلك أمام المجالس الأعلى منها درجة (٣) .

ويكون في قمة اللجنة رئيسها ، والأعضاء يكونون في مستوى واحد ، ويتبع اللجنة سكرتير قد يكون عضواً من أعضائها يقوم بمهام السكرتارية نظراً للسرية الواجب كفالتها لبعض اللجان ، أو يكون السكرتير أحد موظفي الادارة البلدية أو المحلية .

وتخضع اللجان من حيث تبعيتها ، للمجلس البلدي ، ومن ثم يكون المجلس أعلى درجة من اللجان التي تتبعه ، وله حق الغاء قراراتها أو الاعراض عن الأخذ بتوصياتها .

ولفهم موقع اللجان المختلفة من حيث سلطاتها وصلاحياتها ، يستلزم الأمر تحليل واجباتها . فالعديد منها يهتم أساساً بدراسة الموضوعات وتقديم رأيها الاستشاري إلى المجلس المحلي ، والبعض الآخر يقوم فضلًا عن هذا ، بدور فعّال في إدارة الخدمات العامة . ومن هنا يمكن التمييز في هذا الشأن بين نوعين من اللجان :

(أ) لجان الدراسة والإعداد :

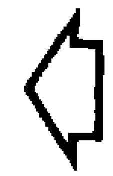
باستثناء الدول الأنجلوسكسونية ، والاسكندنافية ودول شرق أوربا الاشتراكية ، فإن لجان المجالس المحلية ليست سوى لجان لاعداد الموضوعات للعرض على المجلس المحلي ، وفي دول مثل فرنسا وألمانيا ، يعتبر استخدام لجان الدراسة والاعداد سمة من سمات المجالس المحلية الكبيرة ذات الكثافة السكانية العالية .

ويقتصر دور لجان الدراسة والاعداد في عملية اتخاذ القرارات على المستوى المحلي على دراسة الموضوعات والمقترحات التي تحال إليها ، وتحليل المشكلات التي تقع في نطاق اختصاصاتها ، والقيام بعمليات تقصي الحقائق حول سبل علاجها ، والتوصل في النهاية إلى توصيات محددة ترفع إلى المجلس التنفيذي أو المجلس المحلي . وليس في استطاعة لجان الدراسة والاعداد أن تشرف على تنفيذ القرارات التي يوافق عليها المجلس المحلي ، بل تترك ذلك للأجهزة التنفيذية .

(ب) لجـان الادارة :

وهذا النوع من اللجان ينتشر في المجالس المحلية في دول أوروبا الاشتراكية ، والدول الاسكندنافية ، والدول الانجلوسكسونية ، وبعض الدول الأخرى التي سارت على نهج الأخيرة وتأثرت بها . وفي حين أن دول أوروبا الاشتراكية تعتبر هذا النوع من اللجان وسيلة من وسائل توسيع نطاق المشاركة المحلية في عملية الادارة والحكم ، إلا أن المجالس المحلية في معظم الدول الاسكندنافية والانجلوسكسونية لجأت إلى الاعتماد على هذا النوع من اللجان عندما كان قدر كبير من عمل الحكم المحلي يُؤدى مباشرة عن طريق العمل التطوعي الذي يقوم به أعضاء اللجان .

ولجان الادارة ، بخلاف لجان الاعداد والدراسة ، تلعب دوراً مهماً ومؤثراً في عملية الحكم المحلي ، ذلك لأن هذه اللجان تتمتع بقدر كبير من السلطة والصلاحية سواء بالنسبة لرسم السياسة أو تحديد أسلوب تنفيذها ، أو الاشراف على التنفيذ . ويجوز لها ــ مثلها في ذلك مثل لجان الاعداد والدراسة ــ أن تقوم بدراسة المشكلات المحلية ، وأن تقترح ما تراه مناسباً من قرارات على المجلس في هذا الشأن ، وهي تصدر القرارات في نطاق اختصاصها ويسري مفعولها فوراً دون انتظار تصديق المجلس المحلي عليها .

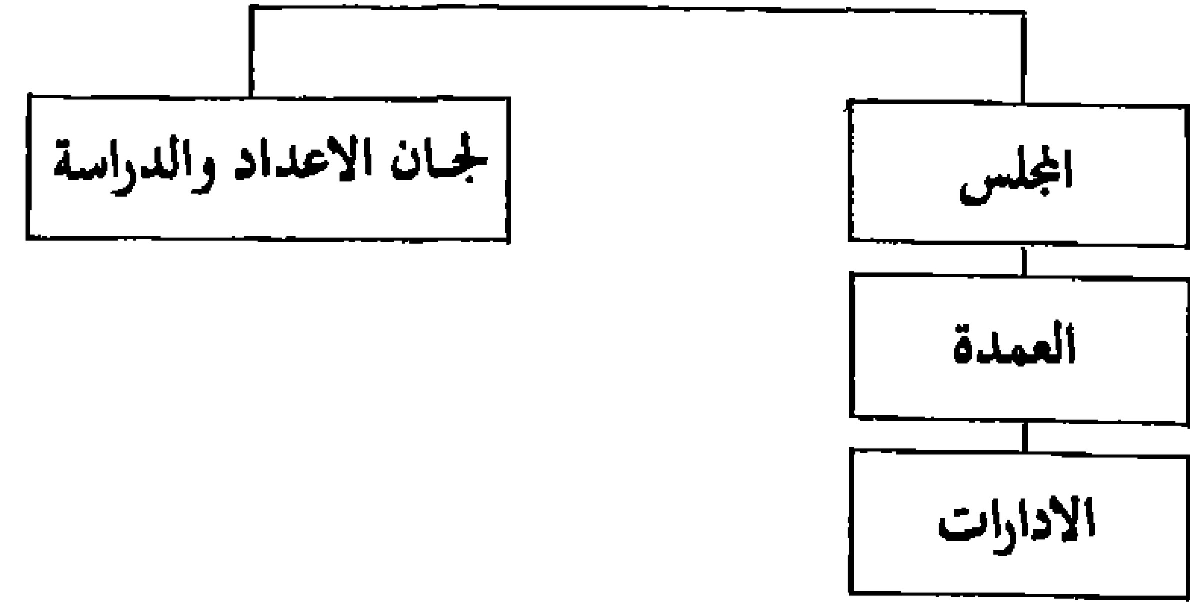


(١) أنظر : S.A. Smith, **constitutional and Administrative Law** (London, Penguin Book 3rd Ed. 1977). p. 160.

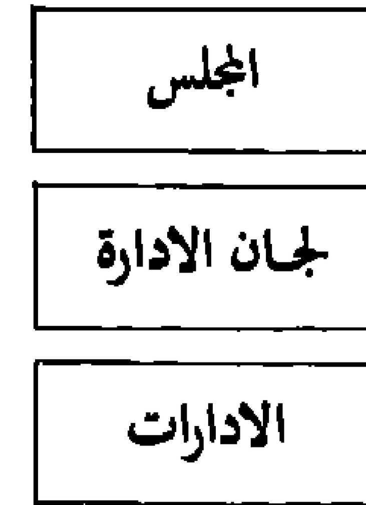
(٢) د. عبد الكريم درويش ، د. ليلى تكلا : مرجع سابق ص ٣٣٦ .

3. Chikvadze p. op. cit., p. 139.

(أ) نموذج لعلاقة لجان الاعداد والدراسة بالمجلس المحلي وأجهزته في إحدى مدن الولايات المتحدة الأميركية [١]



(ب) نموذج للعلاقة بين لجان الادارة والمجلس المحلي وأجهزته في احدى المدن البريطانية .



وتخضع قرارات هذا النوع من اللجان مهما كانت السلطات التي تتمتع بها للمراجعة من قبل المجلس المحلي المنبثقة عنه وفي بعض الأحيان من مراجع حكومية أعلى للتحقق من مدى التزامها بالقوانين واللوائح ، ولتحقيق التنسيق والتكامل بين أعمالها من قبل المجلس الأم ، القادر بتشكيله على تحقيق وحدة العمل من أجل تحقيق هدف محدد . هذا يعني أن استقلال هذه اللجان في اتخاذ القرارات والعمل ليس مطلقاً وإلا تحولت اجتماعات المجلس إلى مجرد اجتماعات شكلية روتينية لا قيمة لها ، ولأصبح من غير الممكن السيطرة على أعمال هذه اللجان أو التنسيق بينها [٢] .

وبمقارنة أوضاع تبعية اللجان ، فإنه يلاحظ أن معظم النظم الادارية تقر الوضع الصحيح لتبعية هذه اللجان للمجالس المحلية ، إلا أنه شذ عن ذلك النظام الاداري السوفيتي الذي لا يكتفي باقرار مسئولية هذه اللجان أمام المجالس التي انتخبتها بل يضيف إلى ذلك مسئوليتها أمام المجالس الأعلى درجة ، وثمة حكمة في النظام السوفيتي ، متمثلة في توسيع رقعة الرقابة على أعمال وقرارات اللجان المحلية ، وهو وضع يؤدي إلى تعقيد عمل هذه اللجان ، ولكنه في نفس الوقت يقلّل من فرص انحرافها ، فيما إذا جرى التستر على الانحراف من قبل المجلس المحلي .

عضـوية اللجـان

الأصل ، اقتصار عضوية اللجان على أعضاء المجلس البلدي والمجلس ، سواء بطريق الانتخاب أو الاختيار ، إلا أن بعض التشريعات تجيز عضوية الأفراد من خارج المجلس ، وذلك بسبب الرغبة في الاستفادة من مهاراتهم أو كفاءاتهم أو معلوماتهم العلمية .

وهناك حجج كثيرة تساق تبريراً لعضوية غير أعضاء المجالس في اللجان المختلفة ، أولها ، توسيع قاعدة المشاركة المحلية في أعمال الحكم المحلي ، وثانيها أن هؤلاء الأعضاء يختارون على أساس خبرتهم وعلمهم مما يجعلهم إضافة جديدة إلى خبرات أعضاء المجلس المحلي . فعلى سبيل المثال ، فإن لجنة الصحة العامة تزداد فاعليتها وكفاءتها إذا ضمت إلى عضويتها ممثلين عن المنظمات العاملة في هذا المجال مثل نقابات العاملين والمؤسسات التعليمية الذين يمكن أن تساعد مساهماتهم في تنفيذ برامج الصحة ، ولكن ينبغي ألا ننظر إلى عضوية غير أعضاء المجلس المحلي في لجانه هذه النظرة المثالية دائماً ، فغالباً ما يتحكم في هذا التعيين اعتبارات سياسية ، أو قرابة أسرية ، أو روابط وعلاقات شخصية .

ومن ناحية أخرى يرى البعض أن عضوية غير أعضاء المجلس المحلي في لجانه يضر بمبدأ وطبيعة الصفة النيابية والديمقراطية للمجلس المحلي ، إذ أنها تسمح لأفراد لم ينتخبهم المواطنون بالتأثير في عملية صنع القرار المحلي ، وهي حجة لها وجاهتها وبصفة خاصة عندما تكون اللجنة ذات صلاحيات وسلطات إدارية نافذة . وضماناً لديمقراطية المجلس وحفاظاً على صفته النيابية ، فإن المجلس المحلي المنتخب ينبغي أن يكون له دائماً حق مراجعة قرارات لجانه والاعتراض عليها عند اللزوم ، حتى يضمن المجلس سيطرته على مقدرات الأمور [٣] .

عضوية اللجـان في النظام البريطـاني :

ليس هناك قوانين تحدد عضوية لجان مجالس تمثيل الأحياء ، ولكن الموازنة المحلية ، وعدد الأحزاب المحلية ، تعتبر من ضمن العوامل التي يجب أخذها في الاعتبار .

وكذلك الحاجة لاعطاء الممثلين المنتخبين عملًا كافياً ، دون إرهاقهم بتفاصيل الموضوعات المتعددة . ان الأشخاص الذين لا ينتخبون كأعضاء في المجلس من الممكن أن يختاروا في بعض اللجان ، وبالامكان اختيار ثلث أعضاء اللجنة ما عدا اللجنة المالية التي لا يوجد فيها اختيار .

هناك متطلبات خاصة لأعمال اللجان القانونية ، إذ يجب أن تكون النساء عضوات في أية لجنة مشمولة بقانون المساعدة الوطني لسنة ١٩٤٨ . والأشخاص الحائزون على خبرة خاصة يجب اختيارهم في لجان الأطفال والثقافة والصحة . إن الاختيار يمكّن السلطات المحلية من

(١) المصدر : صبحي محرم ، د. محمد فتح الله الخطيب مرجع سابق ص. ١٣٥ .
(٢) صبحي محرم ، د. محمد فتح الله الخطيب ، مرجع سابق ، ص ١٣٦ .
(٣) المرجع السابق، ص ١٣٨ .

الاستفادة من الأشخاص ذوي الخبرة والمعرفة الذين انتُخبوا مباشرة للمجلس ، ولا يمكن للأشخاص المنتخبين أن يُخِلّوا بتوازن السلطة في المجلس [1] .

عضوية اللجان في الاتحاد السوفيتي :

هناك نوعان من اللجان تابعة للمجالس المحلية كما يلي :

أ ــ اللجان الدائمة :

فيما يتعلق بانتخاب أعضاء اللجان الدائمة ، فيتم عادة من بين نواب السوفيتيات (المجالس) المعيَّنة . ويتم انتخابهم بمراعاة خبراتهم العملية ، وفي نفس الوقت فإن هذه اللجان تستفيد من خدمات ممثلي المصالح الحكومية والمزارع الجماعية وخبرات العاملين ومختلف المؤسسات والمنظمات .

ب ــ اللجان التنفيذية :

فيما يتعلق بتشكيل اللجان التنفيذية ، فإنه يتم بالانتخاب من بين أعضاء المجلس المحلي . وتتكون اللجنة التنفيذية من رئيس ونائب له وسكرتير وعدد من الأعضاء يتراوح ما بين ٦ ــ ١٥ عضواً . ويتم اختيار رئيس اللجنة بواسطة لجنة الحزب على المستوى الأعلى مباشرة ، ثم يختار الرئيس باقي الأعضاء من بين مديري الادارات أو لجنة الحزب المناظرة . ويحتاج انتخاب اللجنة التنفيذية إلى عملية تصويت بواسطة المجلس المختص . كما أن تعيين مديري الادارات في مناصبهم يحتاج إلى تصويت بواسطة اللجنة التنفيذية ، مع تصديق رئيس الشعبة المناظرة في المستوى الأعلى مباشرة ، وعموماً فإن السوفييت (المجلس) لا يعترض على قائمة أعضاء اللجنة التنفيذية المقدمة له من حيث كون رئيس اللجنة هو المسئول عن العمل ، وتحقيق مبدأ القيادة الجماعية [2] .

ومن جهة أخرى فإن المساهمة الفعلية للمواطنين تظهر في نشاط اللجان التنفيذية عن طريق مشاركة المواطنين ذوي الكفاءات في المجالس كنواب للرؤساء أو كأعضاء في اللجان التنفيذية الى جانب الموظفين الدائمين . ويتم اشتراك هؤلاء المواطنين في هذه اللجان عن طريق التطوع وبدون مقابل .

العضوية في النظام الياباني :

يتم تشكيل اللجان الدائمة واللجان الخاصة طبقاً للنظام الداخلي (اللائحة) ويحدد الحد الأقصى لعدد اللجان الدائمة بواسطة القانون . وكل عضو في المجلس المحلي لا يحق له أن يكون عضواً في لجنتين أو أكثر في نفس الوقت . ويحيل المجلس ، قبل عقد جلساته ، بعض الموضوعات إلى تلك اللجان لدراستها بصورة مفصلة وتقديم مذكرات عنها بالاجتماع [3] .

صفوة القول في هذا الشأن ، إذا كانت القاعدة العامة هي اقتصار عضوية اللجان على اعضاء المجلس البلدي ، وذلك لكي يتم التناسق بين عمل الجهتين ، ولكون اللجان تابعة للمجلس ، إلا أن الاستفادة من الخبرات والكفاءات : مبدأ يقتضي الاستعانة بالاخرين من خارج المجلس ، ويمكن احترام سياسة قبول عضوية الشخص بلجنتين لا أكثر ، إذ أن بعض الأعضاء من الكفاية بحيث يستلزم الواقع قبول اشتراكهم بلجنتين فحسب .

التنظيم الداخلي للجان

كيف يجري تنظيم اجراءات وجلسات وأعمال لجان المجلس البلدي ؟ تختلف الأنظمة القانونية والادارية في هذا المجال ، وفيما يلي نماذج مما هو سائد في النظم المقارنة :

أ ــ تشريعات أوردت قواعد محدودة في تنظيم عمل اللجان :

ومن قبيل ذلك النظام الجزائري ، إذ ينص القانون البلدي ، على دعوة اللجان للاجتماع من طرف رئيسها خلال الثمانية أيام التي تلي إحداثها ، ثم تحدد أثر ذلك الجدول الخاص ببرامج أعمالها .

وتعين كل لجنة مُقرراً من بين أعضائها لكل مسألة يجري درسها ثم يعرض المُقرر أيضاً هذه المسائل على المجلس أثناء اجتماعاته ويجوز أن يُدعى للمشاركة في اشغال اللجان بصورة استشارية :

١ ــ الموظفون وأعوان الدولة أو المؤسسات العمومية الذين يمارسون نشاطهم في دائرة اختصاص البلدية والذين يمكن استشارتهم نظراً لاختصاصاتهم .

٢ ــ سكان البلدية الذين يمكن أن يسهموا بالمعلومات المفيدة نظراً لمهنتهم ونشاطاتهم أو لأي ظرف آخر .

وتسير كتابة اللجنة بنفس الأوضاع التي تسير بموجبها كتابة جلسات المجلس الشعبي البلدي (المواد ٩٦ــ٩٩) .

ب ــ تشريعات ، أوردت استثناء بعض المسائل التنظيمية ، إلا أنها أوجبت ترك التنظيم الداخلي للجان ذاتها .

ومن قبيل ذلك النظام المصري ، إذ تنص المادة (١٠٨) من قانون الحكم المحلي على أنه « تحدد اللائحة الداخلية للمجلس الشعبي » أنواع لجانه وعدد أعضاء كل لجنة ، ونظام سير العمل بها [4] .

---

1. Geoffrey Drain, op. cit., p. 48 and s.
2. Chikvadze P., op. cit., p. 139.

(٣) ربيع عبد الرحيم السعداوي : « الحكم المحلي في اليابان » ، **موسوعة الحكم المحلي** ، الصادر عن المنظمة العربية للعلوم الادارية ، ج ٢ ، ص ٥٣ .

(٤) تنص المادة (١١٤) من هذا القانون على أنه ، مع مراعاة أحكام هذا القانون ولائحته التنفيذية ، يجوز للمجلس الشعبي المحلي أن يضع لائحة داخلية لتنظيم العمل به ، وكيفية ممارسته لوظيفته ، ويعتمد المجلس الشعبي المحلي للمحافظة اللوائح الداخلية للمجالس الشعبية المحلية الأخرى في نطاق المحافظة . وتسري أحكام اللائحة النموذجية الداخلية للمجالس الشعبية المحلية التي يضعها مجلس المحافظين على المجالس الشعبية التي لا تضع لها لائحة داخلية . كما تسري تلك اللائحة في المسائل التي لا يرد بشأنها نص خاص في اللوائح الداخلية للمجالس الشعبية المحلية .

ومن جهة أخرى ينص قانون الحكم المحلي بأنه على رؤساء المصالح ومديري ورؤساء الادارات والأجهزة التنفيذية أو غيرها من الجهات ذات الشأن في المسائل المعروضة على لجان المجلس الشعبي حضور اجتماعاتها مع مراعاة مستوى المجلس . ويجوز للمجلس التنفيذي أو لأية لجنة من لجان المجلس الشعبي المحلي الاستعانة بمن ترى من ذوي الكفاءات ، وان تدعوهم لحضور اجتماعاتها وتتصل أعمالهم بالموضوعات المعروضة عليها . ويشترك من يحضر اجتماعات اللجان من غير أعضائها في المناقشة والدراسة دون أن يكون لهم صوت معدود في مداولاتها . ولا يجوز اشتراك أعضاء المجالس الشعبية المحلية في أي أعمال تنفيذية أو الاشتراك في عضوية لجان ذات طابع أو اختصاص تنفيذي عدا إشتراكهم في لجان الخدمات بالمناطق الصناعية واللجان التي تشكل لادارات المشروعات المشتركة بين الوحدات المحلية . (المادة ١٠٨) .

جـ ـــ تشريعات لم تتدخل في وضع تنظيم اللجان المحلية ، وإنما تركتها تدار وفق العرف والتقاليد ، وما تأتي به الممارسة ، كما هو الحال بلجان مجلس إدارة مدينة لندن [١] ، وفيما يلي عرض للنظام البريطاني :

إن نظام هذه اللجان "Committee System" يختلف من مكان إلى آخر إلا أن المبادىء الرئيسية واحدة والسبب ، هو الحاجة لتنظيم التشكيلات والأفراد وتوجيه السياسة في الأجزاء التي تغطي مسؤولياتها منطقة عمل كبيرة .

ويجب تأمين المشاركة بين الممثلين والموظفين والرؤساء ، ويستطيع الآخرون الاشتراك في مداولات اللجنة في أي مكان تعقده .

كما أن لعضوية اللجنة الاتصال بالمسئولين الذين يجب عليهم مساعدته في الاجابة عن استفساراته ، ومساعدته في أداء دوره في المجلس ولجانه إن كان دوره ناقداً في المجلس ويمنح الفرصة في التأثير على قرارات اللجنة حتى ولو كان من الأقلية [٢] .

وفيما يلي شرح موسّع لهذا الموضوع :

أولًا : الأنظمة واللجان الداخلية :

١ ـــ تستمد اللوائح الداخلية (الأنظمة) أهميتها من عدة اعتبارات أساسها أنها توضع بمعرفة كل مجلس محلي وفقاً لظروفه وأنها تتضمن القواعد والأحكام اللازمة لحسن انتظام العمل وضمان سيره بصورة مرضية . ولكنها من جهة أخرى ـــ ولذات السبب ـــ لا تثير اهتمام المواطن بصورة مباشرة لأنها لا تتضمن ما يتعلق بحقوقه أو مسؤولياته ، بل انها في المقام الأول تخص من يعمل في نطاق المحلية من أعضاء وموظفين بصفاتهم هذه .

إن كل مجلس محلي يستمد حقه في وضع مثل هذه اللوائح الداخلية من المبدأ الأساسي في ضرورة تأكيد حسن وانتظام المرافق العامة أكثر من استناده إلى فكرة العمل التشريعي المسموح به للمحليات . ومن أجل هذا فلا تكون للوائح الداخلية قوة القانون وبالتالي فإن مخالفتها لا تستوجب عقوبة جنائية .

وإذا كان وضع هذه اللوائح (الأنظمة) اختيارياً للمحليات بصفة عامة فإن هناك حالة يتحتم على كل محلية أن تنظمها في هذا الاطار وهي ما يتعلق بالعقود التي يبرمها المجلس المحلي أو إحدى لجانه . ويلاحظ كذلك أن إعداد المحليات لهذه اللوائح لا يحتاج إلى تصديق من الوزير المختص أو أية جهات مركزية ، حتى في ظل القانون السابق ، وحين أعد وزير الحكم المحلي حينئذ لوائح نموذجية لمختلف المحليات ، لم تكن أية لوائح وضعتها المحليات بناء على ذلك بحاجة الى تصديق منه .

على أي حال فإن اللوائح الداخلية تتضمن تنظيم العديد من المسائل ، منها اجراءات اجتماعات المجالس ولجانها (بطبيعة الحال فيما لم ينظمه القانون) ، تحديد اللجان وتشكيلها وصلاحيتها ومسئولياتها ، تنظيم اجراءات استبعاد الأعضاء الذين يتضح أن لهم مصالح مادية في بعض المناقشات أو العقود ، طرق تعيين الموظفين ووسائل المغايرة في شروط الخدمة ، توزيع مسئوليات الأقسام الادارية المختلفة بالمجلس وكبار موظفيه ، إجراءات اختيار رئيس المجلس قبل انتخابه في الاجتماع العام ، إجراءات توريد وصرف الأموال المحلية واعتماد الحسابات وتحديد مسئوليات العاملين في هذه المجالات ، ختم المستندات ، وضع نظام الأولوية بين الشخصيات المدنية في حالات الاحتفالات الرسمية وغيرها ، ثم وضع نظام الاعلان للتعاقد واجراءاته ، ووسائل تنفيذ العقود التي تبرمها المحليات .

٢ ـــ أما عن اللجان فإن خطوطها الأساسية في القانون الجديد لا تخرج عما كان سائداً من قبل إذ لها أهمية بالغة نظراً لما تورده أغلب المحليات في لوائحها الداخلية من ضرورة عرض الموضوعات على اللجان قبل عرضها على المجلس ككل .

والأصل أن لكل مجلس حرية انشاء اللجان التي يرى ضرورتها ، وهو أيضاً الذي يحدد نوعية ولايتها وما إذا كانت استشارية أم تنفيذية في الحدود التي سنبيّنها حالًا . ولم يشأ المشرّع أن يجعل هذه الأجهزة مكونة بكاملها من أعضاء المجلس المحلي ، بل أجاز اللجوء الى أسلوب الاختيار من خارجه ، وذلك لتطعيم تشكيل هذه اللجان ـــ فيما عدا اللجنة المالية [٣] ـــ بالعناصر الخارجية من رجال الدين والتعليم والسيدات ذوات الخبرة في الأعمال الاجتماعية . ويجوز أن يتم هذا الاختيار لأي شخص لم يفقد صلاحية العضوية للمحليات ولكن هذا لا يشترط بالضرورة أن يكون صالحاً لهذه العضوية ، وعلى هذا فإن شابا دون السن المقررة للعضوية بالمجلس يمكن اختياره لعضوية أي من لجانه .

وهناك تقسيمات عديدة لانماط اللجان الداخلية وذلك بحسب النظرة محل الاعتبار . فمن حيث الاستدامة أو الاستمرار نجد هناك اللجان الدائمة Standing Committee التي تشكل ويسند إليها عمل دائم مما يتصل بمسئوليات المجلس المحلي ، ومثالها لجان الاسكان والصحة ومكافحة

---

(١) د. طاهر مرسي عطية : مرجع سابق ، ص ٣٦ .

2. Geoffry Drain, op. cit., p. 48

(٣) والسبب هنا واضح ومرتبط بمجال نشاط هذه اللجنة في النواحي المالية التي يجب أن تكون برمتها في أيدي ممثلي الناخبين المحليين .

الحريق والتعليم والرعاية الاجتماعية .. الخ ، ويقابلها اللجان الخاصة أو المؤقتة Special Committee وهي التي تنشأ بمناسبة معينة أو لغرض معين وقد ينتهي وجودها بمجرد تقديم تقديرها المطلوب ، ومثالها لجنة تقصي بعض مظاهر سوء الادارة أو لوضع خطة تنمية رئيسية .. الخ .

ومن جهة أخرى هناك اللجان الوظيفية التي يطلق عليها Functional Committee وهي تنشأ على أساس قطاعي منظور فيه إلى مجالات الوظائف والاختصاصات المنوطة بالمجلس . وهذه بالطبيعة يقابلها تقسيمات أو أجهزة إدارية Departments داخل كل مجلس يشرف عليها كبار الموظفين ، ومثالها لجان التعليم والصحة والطرق .. الخ ، أما النوع الآخر وهو ما يسمى اللجان النوعية Service Committee فهي لا تختص بمجال خدمي معين بل تقوم على جزء أو مظهر من مظاهر العمل الاداري أو الفني بصورة عامة ، وبالتالي يغطي عمل كل اللجان الوظيفية الأولى ، ومثالها لجان التنظيم واللجنة المالية . ولا شك أن النوع الثاني له أهميته القائمة نظراً لما تقوم به من عمل التنسيق بين مختلف أنشطة المجلس كل في مجالها .

ومن جهة ثالثة — وبالنظر إلى طبيعة عمل اللجنة — نجد اللجان التنفيذية Executive Committees التي يكون لها سلطة اتخاذ قرارات فيما مُنح لها من اختصاص وذلك نيابة عن المجلس ، مع ملاحظة أن القانون حظر إجراء مثل هذا التفويض بالنسبة لفرض الضرائب أو الأمر بجبايتها أو إصدار القروض . وإذا لم يكن لهذه اللجنة السلطة فإنها تكون استشارية Advisory Committee فقط تقدم للمجلس توصياتها التي قد يُؤخذ بها وقد تُرفض كلية أو تُعدل في بعض اجزائها .

وبخصوص اختيار رئيس اللجنة فإن الوضع يختلف حيث تسمح بعض المجالس أن تتولى اللجان الدائمة هذا العمل ، وفي حالات أخرى تقدم اللجنة ترشيحها إلى المجلس حيث يقوم بالتصديق على الاختيار .

أما عن عدد وحجم اللجان فإنه يعكس مدى اللجوء — وأحياناً الاسراف — في استخدام هذا الأسلوب فقد ثبت من الأبحاث التي أُجريت عام ١٩٦٧ أنه في المتوسط يوجد (١٩) لجنة بمجالس المقاطعات مقابل (٢١) في المدن الشبيهة بالمقاطعات ولا شك أن هذا المتوسط العام يحمل تفاوتات تراوحت بين ٣٥ و ١٢ لجنة ، وكذلك فإن ضغط العمل قد ترتب عليه انشاء العديد من اللجان الفرعية التي بلغ عددها في بعض المدن الكبيرة ١٦٠ لجنة فرعية .

وبخصوص حجم اللجان فقد اتضح أنه يتفاوت بحسب نوع اللجنة ومجال اختصاصها ومستوى المجلس الذي تنتمي اليه والحجم السكاني للوحدة المحلية ذاتها .

ولا شك أن الظاهرة التي لا تخفى على أحد هي العبء الجسيم الملقى على الأعضاء من خلال عملهم في اللجان الأصلية والفرعية وما يتطلبه ذلك من تكريس الوقت والجهد في قراءة الآلاف (أحياناً) من الأوراق والتقارير .

هذه اللجان لا تقوم بأعمالها لحسابها بل توجد علاقة بينها وبين مجلسها تكون أقوى ما تكون في حالات اللجان الاستشارية حيث تقدم اللجنة توصياتها التي لا يمكن أن توضع موضع التنفيذ قبل اعتمادها من المجلس [1] . وتتدرج إلى حالة اللجان التي تتلقى من مجلسها تفويضاً ما حيث يرتبط وجود التفويض وعدمه وكذا نطاقه ومدى استمراره بإرادة المجلس نفسه ، حيث لا يسمح للجنة التي تلقت التفويض أن تفوّضه إلى أي جهة أخرى ما لم يكن ذلك مسموحاً به . وفي النهاية تصل إلى حالة اللجان التنفيذية التي تسند إليها المهام التنفيذية حيث تكون هي — وليس المجلس الذي عيّنها — صاحبة الحق في التصرف ، بل يجوز للمجلس إعلان رفضه للقرارات . واللجنة في هذه الحالة هي السلطة الفعلية في التصرف .

هذا وكان تقرير مود Maud عام ١٩٦٧ عن إدارة الحكم المحلي ، قد أوصى بإحداث ما يسمى بـ « مجلس الادارة » Management Board يكوّن من خمسة إلى تسعة أعضاء تكون مهمته وضع الأهداف الأساسية للمحلية وتقديمها للمجلس لاعتمادها ومتابعة تقييم النتائج نيابة عن المجلس ، كفالة الاشراف العام على التنظيم وضمان تحقيق التنسيق والتكامل بين أقسامها ، اتخاذ القرارات نيابة عن المجالس المحلية فيما يجاوز صلاحيات موظفيها الرئيسيين ثم عرض كل الأعمال على المجلس حيث تتم مناقشتها وفقاً للائحة الداخلية .

ولكن هذا الاقتراح المبتكر في لجنة Maud للادارة لم يتحقق وجاءت لجنة بينز Bains عام ١٩٧٢ ورأت الاكتفاء بأن يكون لكل محلية لجنة السياسة (الخطة) والموارد Policy and Resources Committee لتقديم خبرتها ومشورتها للمجلس في وضع خططه وأهدافه وأولوياتها والتنسيق بين مختلف أنشطته .

ثانياً — اجتماعات المجالس واللجان :

تمثل هذه الاجتماعات المناسبة المهمة التي يتم خلالها التعرف على احتياجات الناخبين وعلى آرائهم بخصوص مختلف الأنشطة التي تقوم بها مجالسهم المحلية ، ولكن يلاحظ أن ممارسة الأعضاء لحقوقهم في هذه الاجتماعات إنما تتم بصفتهم أعضاء في تكوين الشخص المعنوي ومن ثم فإنهم يمارسون ذلك وفقاً لما يرسمه القانون في هذا الشأن . هذا وقد وضع القانون بعض الأسس التي تتحتم مراعاتها تاركاً لكل مجلس حرية تنظيم اجتماعاته ولجانه حسبما يتفق مع ظروفه وذلك في لوائحه الداخلية كما سبق بيانه .

ويلاحظ أن هناك بعض الفوارق الأساسية بين المجتمعات والمجالس وبين اجتماعات اللجان . فالأصل أنه في الأولى يتم اتخاذ كافة القرارات التي يُبتّ

(١) في تقرير مود Maud عن إدارة الحكم المحلي ، رُئِي ألا يكون دور اللجان توجيهياً أو رقابياً وان تنزع منها الأعمال الادارية الروتينية وألا يزيد عددها على ١٥ عضواً بما فيهم الأعضاء المختارون ، واقترحت التوصيات أن تكون لجان المجالس جهات نيابية تقدم توصيات للمكتب الاداري المفتوح عن الأهداف الرئيسية ودراسة وسائل تحقيقها ودراسة الأفكار الجديدة ومتابعة تنفيذ الخطط وأداء الخدمات المختلفة ، وأن تأخذ في الاعتبار مصالح واهتمامات المواطنين وردود فعلها والنقد الذي توجهه .

فيها في ضوء الدراسات والتوصيات التي تقدمها اللجان المختلفة (طبعاً فيما عدا الحالات التي تكون اللجنة مفوّضة في اتخاذ القرارات أو البت في موضوعات معينة) . ومن جهة أخرى فإن مناقشات اللجان والمناخ العام الذي يسيطر عليها يكون أكثر تحرراً عما هو عليه في المجالس ذاتها من حيث إرضاء المواطنين والانسياق وراء التيارات الحزبية ، وأخيراً فإن القانون اهتم أولًا بتنظيم الأسس الرئيسية لاجتماعات المجالس تاركاً النصيب الأكبر من تنظيم اجتماعات اللجان لكي يتم من خلال اللوائح الداخلية لكل محلية .

على أي حال وضع القانون حداً أدنى لعدد جلسات أي مجلس وهو اجتماع واحد على الأقل كل سنة فيما عدا « مجالس الابراشيات » حيث يجب أن تعقد ثلاثة اجتماعات أخرى متتالية للحد الأدنى . وطبيعي أن لكل مجلس حق تحديد عدد ومواعيد اجتماعاته التي يراها لازمة لتسيير أعماله .

وتتم اجتماعات المجالس بناء على خطابات دعوة أو تكليف تسلم أو ترسل قبل موعد الاجتماع بثلاثة أيام على الأقل لكل عضو من أعضائه . ويجب أن تتضمن هذه الدعوات بيان كافة المسائل المقترح مناقشتها ، وحظر القانون تضمينها بند « المسائل الأخرى »[1] وذلك تفادياً لتأجيل الموضوعات محل المناقشة وحتى يضمن جدية استعداد الأعضاء قبل حضورهم ، ومن جهة أخرى فإن دعوة المجلس للاجتماع يجب أن تنشر في كافة مكاتب المحلية . هذا وقد أجاز القانون عقد جلسات استثنائية أو خاصة بناء على طلب رئيس المجلس أو إذا طلب ذلك عدد معين من الأعضاء .

هذا وقد ترك القانون للوائح الداخلية حرية تنظيم اجراءات الاجتماعات من حيث طلب الأعضاء الكلمة والمدة المسموح بها وحظر تقديم استجوابات وكيفية سماع أقوال الموظفين . ومع هذا فإن القانون أوجب أن تُتخذ القرارات بأغلبية الأعضاء الحاضرين وأن يتم تدوين المناقشات والقرارات في سجل خاص بذلك .

بقيت نقطتان : **الأولى** تتعلق بعلانية الجلسات وحق الجمهور والصحافة في حضورها ، فالأصل طبقاً للقانون الصادر عام ١٩٦٠ بتنظيم دخول اجتماعات الهيئات العامة (منها المجالس المحلية واجتماعات الابراشيات ولجان التعليم) ان جلسات المجالس تفتح للجمهور وللصحافة التي يجوز لها طلب صورة من جدول الأعمال والتقارير المقدمة للاجتماع . ولكن هذه القاعدة يرد عليها تحفظان : أولهما يتعلق بحق رئيس الجلسة في استبعاد أي شخص يخل بالنظام أو يسيء التصرف للحفاظ على انضباط الاجتماع[2] ، وثانيهما وهو الأهم يتعلق بحق المجلس جعل الجلسة غير علنية وبالتالي يتم استبعاد الجمهور (والصحافة) وذلك إذا رُؤى أن العلانية تتعارض مع المصلحة العامة ، إمّا بسبب الطبيعة السرية للأعمال محل المناقشة وإما لأي أسباب أخرى يحددها القرار الخاص بذلك والتي تنبع من طبيعة الأعمال أو الاجراءات .

وما هو جدير بالذكر أن أحكام القانون المشار اليه تسري على الحالات التي يكون اجتماع المجلس كلجنة واحدة وعلى أي من اللجان الداخلية التي تتكون كلها من أعضاء منتخبين من المجلس .

أما عن **النقطة الثانية** فهي تتعلق بالدور المهم الذي تقوم به التنظيمات الحزبية قبل وأثناء وحتى بعد اجتماعات المجالس المحلية ولجانها . فإذا كان للأحزاب السياسية واتجاهاتها وأنشطتها الاعتبار الأول في تشكيل الأجهزة المركزية ورسم مخططاتها فإنها (أي الأحزاب) وتنظيماتها المحلية تلعب دوراً غير قليل الأهمية على المستوى المحلي أيضاً . فالاجتماعات التي تعقدها الفروع الاقليمية والمحلية للأحزاب وتلقّيها التوجيهات والخطوط الرئيسية لمختلف السياسات ودورها في التأثير على اتخاذ المجالس المحلية قراراتها ، وكذا مدى فعالية غالبية المجلس إن كانت من الحزب الحاكم أو مدى اعتراضها إذا كانت من الحزب المعارض ، ومدى لجوء الأحزاب للافادة من نظام الشيوخ Aldrmen الذي تقرر الغاؤه في قانون ١٩٧٣ واختيار رؤساء اللجان الأساسية وتشكيلهم ما يمكن أن يطلق عليه الهيئة غير الرسمية لوضع السياسة ، هذا فضلًا عن أن بعض المجالس تخصص أماكن أو حجرات معينة في مقارها لكي يستخدمها القادة الحزبيون بل تمدهم بكل المساعدات اللازمة من حيث أعمال السكرتارية ــ كل ذلك ساعد على تأكيد الدور الذي تقوم به الأحزاب السياسية في النطاق المحلي[3] .

رئيس اللجنة

رئيس اللجنة المحلية هو المسئول عن تنفيذ قراراتها أو ايصال توصياتها إلى المجلس البلدي ، ويكون الفرد رئيساً للجنة بإحدى الطرق التالية :

الأولى : رئاسة اللجنة من قبل رئيس المجلس البلدي ، وهذا ما جرى عليه العمل والعرف في النظام الأردني ، ويفترض بهذه الحالة ، كون اللجان قليلة ، وان أعمالها محدودة ، إذ ان البلديات الكبرى ذات المهام الجسيمة تتطلب تعدداً في اللجان وازدياداً في مهامها وهو أمر يعجز في ظله ، رئيس المجلس البلدي عن رئاسة سائر اللجان المحلية التابعة للمجلس المذكور .

الثانية : انتخاب الرئيس من بين أعضاء المجلس البلدي ، ويجري الترشيح والتصويت بنفس القواعد التي تجرى بها الانتخابات البلدية ولكن في نطاق ضيق جداً ، يتمثل في اقتصارها على أعضاء المجلس فحسب .

الثالثة : تعيين أو انتخاب عدد من أعضاء المجلس ، ثم يتم انتخاب الرئيس من بينهم . في ضوء هذا الوضع يتضح أن اللجنة ، شأنها شأن المجلس ، بحاجة إلى قيادة كفوءة ، وسكرتارية لأداء المهام الموكولة إليها ، ويختار رئيس اللجنة إما بواسطة المجلس كله ، أو يكون هو نفسه رئيس

(١) هذا لا يمنع أن تكون هناك مسائل لها طابع الاستعجال ولم ترد في جدول الأعمال المقترح والمبلغ للأعضاء . وطبيعي أن تقدير صفة ومدى الاستعجال مردها إلى المجلس ذاته .

(٢) بل حتى جواز طرد الأعضاء من أي اجتماع في حالات الاخلال بالنظام أو غيرها ولكن فقط حسبما تحدد اللائحة الداخلية التي يجب أن تكون مطابقة للقانون .

(٣) صلاح صادق : مرجع سابق ، ص ٨١ ، وما بعدها .

المجلس البلدي ، أو بواسطة أعضاء اللجنة ذاتهم في أول اجتماع لها . وبمجرد انتخابه يظل رئيساً للجنة طالما بقي عضواً بالمجلس البلدي . وفيما يلي نماذج للأنظمة في هذا الشأن :

النظام الجزائري :

يرأس كل لجنة عضو من أعضاء الهيئة التنفيذية البلدية الذي يعينه المجلس الشعبي البلدي ، وإلا فنائب بلدي يعين بنفس الأوضاع (المادة ٩٥) .

النظام البريطاني :

إن رئيس اللجنة يكون له مركز وسلطة ومسئولية في الحكومة المحلية وله عدة وظائف ، إحداها رئاسة الاجتماعات ، وهذا ليس بالضرورة أهمها ، وإنما يجب أن يطّلع على سائر الأعمال التي تقوم بها لجنته ويجب أن يكون قادراً على اصدار القرارات بخصوص الأمور التي ترفع إليه بين الاجتماعات ، وهذا يعني أنه يجب أن يعرف الأعضاء معرفة كافية ، ليتأكد من أنهم سيدعمون عمله . ويجب عليه أن يحمل توصيات لجنته الى المجلس ، وذلك لكي يتأكد من أن لجنته تعمل في إطار سياسة المجلس Council's Policy ان رؤساء اللجان ليسوا بأي حال وزراء محليين ، وليس للوزراء أي مهام محلية ، مع أنه يجب أن يكون هناك تعاون بين الرؤساء في المسائل السياسية Policy Matters وليس هناك عنصر للمسئولية الجماعية فكل رئيس مسئول عن عمل لجنته أمام المجلس ، ويلاحظ أن هذا المنصب لا يتغير تبعاً للحقيقة القائلة ان نمو نظام الأحزاب في الحكم المحلي ، وقادة واعضاء البرلمان يطبقون الأنظمة الحزبية ، والاجتماعات في كل منها ، كل ذلك من الممكن أن يكسب المجلس مظهر البرلمان المحلي Local Parliament .

إن عمل اللجنة أيضاً يتيح للموظفين في المجلس دور المشاركة مع أن معظم عمل الموظفين اداري وتنفيذي وهو عبارة عن تنفيذ سياسة السلطات الملائمة مع المبادىء الموضوعة من قبل الأعضاء .

إن وظيفة رئيس اللجنة ، تزويدها بالمعلومات ومعرفة الخلفية التي تمكّن المجلس ولجانه من العمل بفعالية .

ويجب عليه أن يساهم بفعالية في آرائه الخاصة وتوصياته وأن يحترم التوصيات التي يتوصل إليها الأعضاء .

إن عمل اللجان يعتمد بصفة أساسية على التقارير التي يقدمها الموظفون ، ولا سيما رئيس الموظفين Chief Officer الذي يكون مسئولاً ضمن نطاق عمل اللجنة ولكن بعض الموظفين يبدون ملاحظاتهم ، أو يشتركون في إعداد تقرير موحد ، ان الموظفين يتعاملون مع اللجنة عن طريق المناقشة أو النقد الوارد في تقاريرهم [1] .

علاقة اللجنة بالمجلس البلدي

المجلس البلدي أو المحلي هو السلطة الرئاسية للجان التابعة له سواء أصدرت قرارات نهائية أم توصيات ، فاللجان لن تستطيع مباشرة أعمالها بمعزل عن المجلس الذي تتبعه فهي التي :

— تسهل أعماله ، خلال تجهيز جدول أعمال وتقديم اقتراحات بشأن القرارات التي يزمع إصدارها .

— تقدم أنضج الأفكار وأفضل البدائل ، لكي تصدر قراراته مستوفية لسائر جوانب الموضوع أو القضية .

ومما يسهل تنفيذ فكرة الارتباط بين اللجان ومجلسها ، كون أعضاء اللجان هم أنفسهم من أعضاء المجلس ، ومن ثم تتناسق الاختصاصات ويعرف كل عضو نطاق وظيفته .

أما بالنسبة لعلاقة اللجنة باللجان الأخرى ، فيجري التنسيق في هذا الشأن من خلال الأخذ بأحد هذه الأنظمة :

١ — رئاسة كل لجنة من قبل رئيس المجلس البلدي ، وبالتالي يكون الرئيس هو الجهة الرقابية أو الاشرافية التي تلاحظ مدى تناسق عمل اللجان مع أعمال المجلس .

٢ — توزيع أعضاء المجلس على اللجان ، بحيث يصبح العضو عضواً في لجنتين على الأقل ، وبهذا التداخل ترتبط اللجان برباط موحد ، ومن قبيل ذلك القانون البلدي الجزائري الذي يجيز للنائب البلدي توليه عضوية عدة لجان (م ٩٤) .

٣ — تأليف لجنة عامة من رؤساء اللجان ، لوضع سياسة المجلس ومن ذلك ما تنص عليه المادة (١٠٩) من قانون الحكم المحلي المصري من أنه تشكل لجنة دائمة في كل مجلس من المجالس المحلية من رؤساء لجانه وبرئاسة رئيس المجلس ، وتختص هذه اللجنة بإعداد جدول أعمال المجلس ودراسة وإبداء الرأي فيما يلي :

(أ) السياسة العامة للمجلس ومشروع الموازنة والخطة والحساب الختامي.
(ب) الأسئلة وطلبات الاحاطة المقدمة من الأعضاء .
(جـ) كافة الأمور المتعلقة بالعضوية .
(د) المسائل الأخرى التي يحيلها اليها المجلس الشعبي المحلي ، وتتولى هذه اللجنة مباشرة اختصاصات المجلس الشعبي المحلي فيما بين ادوار انعقاده بالنسبة للمسائل الضرورية العاجلة ، على أن تُعرض قرارات هذه اللجنة على المجلس الشعبي المحلي في أول اجتماع تالٍ لصدورها ليقرر ما يراه في شأنها .

حل اللجنة

يجري حل اللجان بإحدى طريقتين :

الأولى : حل اللجنة من قبل المجلس البلدي ، باعتباره السلطة الرئاسية فهو المسئول عن أعمال وقرارات لجانه ، اذن من حقه أن ينظّم شئونه الداخلية بشكل يتحمل معه كامل مسئولية قراراته الادارية .

ويلاحظ بالنسبة للنظام السوفيتي أنه من حق مجلس السوفيت حل لجنته التنفيذية ، أو إعادة انتخاب واحد أو أكثر من اعضائها ، أو الغاء قراراتها ووقف تنفيذ تلك القرارات والأوامر [2] .

الثانية : عند حل المجلس البلدي أو المجلس من قبل السلطة المختصة فإن لجانه تُحلّ تلقائياً .

1. Geoffry Drain, op. Cit, p. 49

2. Chikvadze p. op. cit., p. 139, و : يوسف الحسن : مرجع سابق ، ص ١٤١ .

الموضوع الثالث
أنواع اللجان المحلية

ثانياً ـ التقسيم الموضوعي :	أولًا التقسيم الشكلي :
ـ اللجان من حيث وظائفها .	ـ اللجان من حيث وجوب إنشائها .
ـ اللجان من حيث سلطاتها .	ـ اللجان من حيث عددها .
ـ اللجان من حيث طبيعة قراراتها .	ـ اللجان من حيث تشكيلها .
	ـ اللجان من حيث استمرارها .
	ـ اللجان من حيث نطاقها الاقليمي .

أنواع اللجان المحلية :

يمكن تقسيم اللجان حسب معيارين أساسيين : شكلي (عضوي) وموضوعي (ذاتي) ، وفيما يلي بيان ذلك :

أولًا ـ التقسيم الشكلي :

تُقسّم لجان المجلس البلدي وفقاً لمظهرها أو أوضاعها الخارجية ، طبقاً لوجوب إنشائها ، وعددها ، وتشكيلها ، واستمرارها ونطاقها الاقليمي (المكاني) .

١ ـ اللجان من حيث وجوب انشائها :

تقسم اللجان طبقاً لذلك الى لجان إلزامية ، أي يلزم القانون بإنشائها ويترك حرية إنشاء ما عداها للمجلس ذاته . ويمكن تبيان اللجان الالزامية (الوجوبية) والجوازية (الاختيارية) في النظام البريطاني ، كما يلي :

إن السلطات المحلية تعيّن اللجان المناسبة ، لكن هناك بعض اللجان التي يجب تشكيلها حسب القوانين ، وهذه تسمى اللجان القانونية Statutory Committees وهي تشمل اللجان :

١ ـ المالية The Finance Committee

٢ ـ الثقافة Education

٣ ـ الأطفال والصحة لمجالس الاقليم Children's and Health

٤ ـ اللجنة المشتركة الدائمة Standing Joint Committee

٥ ـ لجنة الحراسة Watch Committee

٦ ـ ولجنة قوات الشرطة للمقاطعة والبلدة Committee of Country and Borough Police Forces

كما يوجد فارق بين اللجان القانونية واللجان التي يعيّنها المجلس ، وذلك ان هناك تصنيفاً آخر للجان الخاصة والدائمة .

إن اللجان الدائمة Standing Committees تثير المشكلات ، ذلك أنها تجتمع بانتظام لتؤدي نفس وظائف المجلس العادية والمستمرة إضافة الى أنها تشمل نفس شكل وحجم اللجان القانونية .

وهناك لجان أخرى ذات أغراض عامة ، مثل لجان الطرق والاسكان والمؤسسات والمتنزهات والرفاهية والتخطيط وأعمال البر .

ان العمل في الحقيقة يحتاج إلى تقسيمات فرعية ، ولا يمكن أن تكون هناك قائمة شاملة لكل هذه التقسيمات .

إن اللجان الخاصة Special Committees تُشكّل للقيام بمهمات محددة مثل تخطيط وسط مدينة .

اللجان الفرعية للجنة الأصلية :

من الممكن أن تُعيّن اللجان لجاناً فرعية للقيام بأجزاء العمل ، مثلًا يمكن أن تكون هناك لجنة فرعية للاسكان للحالات الموضوعة في قائمة الاحتياط التي تتطلب اهتماماً خاصاً وذلك بالتعرف على مالكي البيوت ومشكلاتهم التي تتطلب قرارات منفصلة عن قرارات الموظفين .

أو لجان فرعية للتخطيط وذلك لتدقيق طلبات التخطيط بالتفصيل المناسب . وأمور أخرى ، مثل السيطرة والاشارات والاعلانات . ان بإمكان اللجنة أن تمنح اللجنة الفرعية صلاحية لتسيير شئونها ولكن لا يمكن أن تفوضّها صلاحيات مفوّضة لها من قبل المجلس إلا إذا كان هناك تفويض قانوني صريح لهذا الاجراء .

٢ ــ اللجان من حيث عددها :

إما أن تكون للمجلس لجنة واحدة تقوم بسائر الأعباء المختلفة أو بشكل لجان متعددة متخصصة حسب طبيعة العمل أو الأهداف .

أ) اللجنة الموحّدة :

يأخذ بها النظام اللبناني ، إذ تتألف اللجنة البلدية طبقاً لقانون البلديات من رئيس المجلس ونائبه وعضوين ينتخبهم المجلس في أول جلسة يعقدها ، وتتولى هذه اللجنة دراسة المسائل المتعلقة بإدارة البلدية التي يعرضها الرئيس أو التي يقضي القانون بعرضها ، وإجراء المناقصات وفقاً للأصول القانونية .

ويلاحظ التعدد في وظائف هذه اللجنة ، مما لا يستقيم مع أعمال البلديات الكبرى . ويذهب البعض إلى أن القانون اللبناني لم ينص على تأليف لجان دائمة أو مؤقتة فيما عدا اللجنة المشار إليها آنفاً ، ولكن هذا لا يمنع المجلس من تأليف لجان خاصة لدراسة بعض الأمور على أن تعرض النتيجة على المجلس ، كما لم يمنع من تأليف لجان دائمة في مجلس بلدية « بيروت » مثلاً [(١)] وهذا القول يأخذ بالتفسير الواسع ، إذ أن التفسير الضيق يقف عند حد اللجنة البلدية الموحدة .

ب) اللجان المتعددة :

يجري تشكيل اللجان طبقاً لمعايير عديدة ، أهمها :

- لجان تقوم بنشاط مرتبط بوظائف المجلس الأساسية واختصاصاته ، مثل لجنة التعليم ، ولجنة الصحة ، ولجنة الاسكان ، ولجنة المتنزهات وغير ذلك ، وهذا النوع من اللجان هو النوع الغالب في لجان المجالس المحلية .
- لجان تقوم بجانب من جوانب العملية الادارية للادارة المحلية أو الحكم المحلي ، ومثال ذلك اللجنة المالية ، ولجنة التخطيط ولجنة الرقابة ولجنة شئون الموظفين وهي لجان تعالج كافة جوانب المجلس المحلي أو البلدي ، وهي بالتالي تقوم بوظيفة تخصصية وتنسيقية .

٣ ــ اللجان من حيث تشكيلها :

اللجان إما أن تكون مُعيّنة أو منتخبة ، والجهة التي تنتخب هي اعضاء المجلس البلدي ،أما التعيين ، فإما أن يقوم بذلك رئيس المجلس البلدي ، إذ يختار بعض الأعضاء لعضوية اللجان ، أو أن يستعين بأفراد مقتدرين من خارج البلد . وبذلك وطبقاً لهذا المعيار تشكل اللجان بإحدى طريقتين :

أ ــ اللجان المعيّنة :

وهي اللجان التي يعينها المجلس البلدي ، طبقاً للنصوص التي تسمح له بهذه الطريقة في تشكيل لجانه المحلية .

ب ــ اللجان المنتخبة :

اللجان المحلية في معظم أنظمة المجالس البلدية في الأقطار العربية وفي الأنظمة الأجنبية المعاصرة ، يجري تشكيلها عن طريق الانتخاب وهو الأسلوب الديمقراطي الأسلم .

٤ ــ اللجان من حيث إستمرارها :

يمكن تقسيم هذه اللجان وفقاً لمددها إلى قسمين رئيسيين :

أ ــ لجان دائمة :

وهي تلك اللجان المنصوص عليها في القانون أو النظام الذي يسري على المجلس البلدي أو المجلس المحلي .

ب ــ لجان خاصة :

وهي لجان تشكل لغرض معين ، مؤقت ، وتنتهي أعمالها بانجاز أعمالها وتقديم تقرير بنشاطها الذي شُكّلت من أجله .

وتحرص بعض التشريعات على إيراد اللجان الدائمة ، ثم يترك للمجلس المحلي إنشاء ما يراه مناسباً من لجان خاصة ، فقانون مجلس الحكم المحلي لمدينة « باريس » ينص على عشر لجان دائمة هي :

١ ــ لجنة الميزانية والموظفين .
٢ ــ لجنة المالية والضرائب .
٣ ــ لجنة الادارة والشرطة .
٤ ــ لجنة الطرق .
٥ ــ لجنة التعليم والفنون الجميلة .
٦ ــ لجنة المساعدات والاقراض .
٧ ــ لجنة مياه الشرب .
٨ ــ لجنة الاسكان .
٩ ــ لجنة الشباب والرياضة .
١٠ ــ لجنة الشئون الثقافية [(٢)] .

ثم يحق للمجلس المذكور انشاء لجان خاصة من أجل شئون مؤقتة .
أما في النظام الياباني ، فيحق انشاء اللجان الخاصة أثناء دورة انعقاد المجلس لفحص المسائل التي تتطلب اجراءات سريعة ودراسة تمهيدية ، وتنعقد اللجان الدائمة والخاصة في الأوقات التي لا تجتمع فيها هيئة المجلس ، وتعرض نتائج مداولات تلك اللجان على هيئة المجلس في دورة انعقاده الثانية للتصويت عليها [(٣)].

---

(١) كال نور الله : « الحكم المحلي في جمهورية لبنان » ، **موسوعة الحكم المحلي** ، ج ٣ ، ص ٢٧٧ .
(٢) د. صلاح صادق : **إدارة الحكم المحلي في باريس** ، منشورات المنظمة العربية للعلوم الادارية (كتاب رقم ٢١٠) ، القاهرة ، ١٩٧٧ . ص ٧٦ .
(٣) ربيع عبد الرحيم السعداوي : مرجع سابق ، ص ٥٤ .

٥ ـ اللجان من حيث نطاقها الاقليمي :

من حيث الاختصاص المكاني للجان ، اما أن يشمل سائر أنحاء الوحدة المحلية أو البلدية ، وهذا هو الأصل ، أو أن يقتصر عملها على منطقة محددة من المناطق التي يديرها المجلس المحلي أو البلدي . ويقتصر عمل هذه اللجنة على تنمية أو تعمير منطقة محدّدة ، مثلًا ، أو أن يمتد عمل اللجنة من النطاق الاقليمي للوحدة المحلية إلى وحدات محلية أخرى ، ومثال ذلك اللجان المسئولة عن تصنيع منطقة يمتد اقليمها في عدة وحدات محلية مجاورة . وفيما يلي بيان ذلك :

أ) اللجان العادية :

القاعدة ، أو الاختصاص السكاني يقتصر على المنطقة التي يديرها المجلس المحلي ولا تمتد إلى منطقة مجاورة تابعة لسلطة مجلس آخر .

ب) اللجان القطاعية :

يجري توزيع الاختصاصات على اللجان ، على أساس أن تكون هناك لجان مختصة بمناطق جغرافية معينة داخل الوحدة المحلية ، وقليلة تلك المجالس المحلية في العالم التي تشكل لجاناً لمعالجة أمور تتعلق بمنطقة جغرافية معيّنة داخل نطاق وحدة عمل السلطة المحلية ، وقد ينفرد النظام اليوغسلافي بهذا النوع من اللجان إذ يشكل لجاناً في المجالس البلدية للوحدات البلدية الفرعية المكونة للوحدة الأم [(١)] .

جـ) اللجان المشتركة :

« يعرف النظام الانكليزي نوعاً من اللجان يسمى اللجان المشتركة ويقصد بها تلك التي تنشؤها الهيئات المحلية في عدة وحدات ادارية لتختص بالمرافق والأعمال التي يمتد نفعها إلى أوسع من النطاق الاقليمي لوحدة واحدة . وهذه اللجان لا يُعترف لها بالشخصية المعنوية ، ولا تتمتع باستقلال تجاه الجهة التي عينتها ، وإنما تعتمد على الأخيرة في مدى سلطاتها ، وفي مواردها » [(٢)] .

إن اللجنة الدائمة المشتركة لقوات شرطة المقاطعة تتألف من أعضاء يجري اختيارهم بعددٍ متساوٍ من مجلس المقاطعة والقضاة ويلاحظ أن نظام الشرطة ليس تابعاً لمرفق الحكم المحلي فحسب وإنما هو مرتبط بإدارة القضاء [(٣)] .

ويأخذ بهذا النظام المشرّع المصري ، إذ تنص المادة (١١٣) من قانون الحكم المحلي رقم (٤٣) سنة ١٩٧٩ على أنه لمحافظ الاقليم ـــ من تلقاء نفسه أو بناء على اقتراح المجالس الشعبية المحلية المختصة ، وبعد أخذ رأي المجلس الشعبي المحلي للمركز وموافقة المجلس الشعبي للمحافظة أو المحافظات المختصة ـــ أن يقرر تشكيل لجنة مشتركة لادارة المشروعات ذات النفع العام التي تشترك فيها محافظات أو مدن أو قرى متجاورة . ويحدد محافظ الاقليم عدد الأعضاء الذين ينتخبهم كل مجلس شعبي محلي في هذه اللجنة . ويجب أن ينضم إلى عضوية هذه اللجنة عدد كاف من الخبراء والعاملين الذين لهم صلة بالموضوع ويختار محافظ الاقليم رئيس اللجنة .

ثانياً ـــ التقسيم الموضوعي :

في الامكان تقسيم اللجان في ضوء وظائفها ، أو سلطاتها ، أو قراراتها ، كما يلي :

١ ـ اللجان من حيث وظائفها :

اللجان إما أن تكون إدارية أو فنية ، أو تنفيذية ، أو تنظيمية أو شبه قضائية .

أ) اللجان الادارية والفنية :

تقوم هذه اللجان ـــ كما لاحظنا من النماذج السابقة ـــ بإعداد ودراسة الموضوعات التي تُعرض فيما بعد على المجلس البلدي أو المحلي ، أو بالاشراف على نشاطات إدارية ، أو فنية ، وغالبية اللجان تندرج تحت هذا النطاق .

ب) اللجان التنفيذية :

تعتبر اللجان في هذه الحالة بمثابة جهاز يُنفذ القرارات الصادرة من المجلس البلدي . فهل اللجان المحلية تصلح للوظيفة التنفيذية ؟ هذا ما سوف أعالجه في موضوع تقييم اللجان .

جـ) اللجان التنظيمية :

وهي اللجان المتخصصة بأنواع محددة من التنظيم ، ومثال ذلك لجنة التخطيط الاقليمي أو لجنة تنظيم المستوطنات البشرية أو لجنة دراسة المشاريع المتعلقة بتنمية المدينة وتطويرها ، وسبل تمويل هذه المشاريع وتنفيذها .

د) اللجان شبه القضائية :

وهي لجان إدارية ذات اختصاص قضائي ، كلجان تقدير الأملاك الخاصة المستملكة للصالح العام . ومثال ذلك أيضاً ، ان لمجلس القرية في قانون إدارة القرى الأردني رقم (٥) لسنة ١٩٥٤ م تأليف لجنة مما لا تقل عن ثلاثة من أعضائه وذلك للقيام ، عن طريق التحكيم ، بتسوية الأمور المختلف عليها بين عشائر تقيم عادة في القرية فيما يتعلق بأية مسألة من المسائل ، ويكون القرار الذي تصدره اللجنة خطياً ولا يكون نافذ المفعول إلا بموافقة المحافظ أو المتصرف أو مدير القضاء ويصبح بعد التصديق عليه مُلزماً لجميع الفرقاء في الخلاف ، ويمكن تنفيذه كما لو كان حكماً صادراً من محكمة صلح ذات اختصاص في تلك المنطقة ، غير قابل

---

(١) صبحي محرم ، د. محمد فتح الله الخطيب ، مرجع سابق ، ص ١٣٦ .

(٢) عبد الوهاب السيد شكري : **العلاقات بين السلطات المحلية** ، منشورات المنظمة العربية للعلوم الادارية (رقم ١٧٠) القاهرة (بدون تاريخ) ص ٢٨ .

(٣) أنظر : D.J. BEATTIE, LL.M., Hart's **Introduction to the Law of Local Government and administration**, 3ed., by D.J. London London Buter Worthe and co. 1940, p. 54.

للاستئناف . كما يحق لأحد هؤلاء الموظفين تفويض لجنة تتألف من عدة أفراد بالتحكيم في أية مسألة مختلف عليها تنشأ بين القرى أو أقسام من القرى أو بين أفراد يقيمون عادة بنفس القرية أو قرى مختلفة . ويجب أن يوافق على التحكيم كل من متصرف اللواء وجميع الفرقاء على إحالة التزام للتحكيم ، وصنفت بيان خطي بالمسائل المختلف عليها ووقع على البيان جميع الفرقاء في الخلاف والموظف الاداري (المادتان ١٨ و١٩) .

٢ ـ اللجان من حيث سلطاتها :

يمكن تقسيم هذه اللجان بصفة رئيسية إلى قسمين :

١ ـ لجان ذات سلطة مقيّدة :

وهي اللجان التي تتأكد من توافر الشروط القانونية في طلب أو حالة معينة ، ثم تصدر قراراً بتأييد الطلب وأداء الخدمة أو تحجب تأييدها إذا ما ارتأت عدم توافر المقومات القانونية .

٢ ـ لجان ذات سلطة تقديرية :

« ويؤثر بعضهم طريقة اللجان في حالة ممارسة سلطات تقديرية واسعة ، من شأنها أن تمس المصالح الخاصة الخيرية للجمهور ، لأن التعسف أو الاستبداد ، أكثر احتمالًا من الفرد عنه من لجنة » [1] .

ومن هذا يتبين بوضوح ، أن القرارات الصادرة بناءًا على سلطة مقيدة ، فإن سلطة الادارة الفردية أنسب لها ، لأن الأمر لا يعدو التحقق من توافر الأوضاع والشروط المبينة في القانون ، وتعسف هذه السلطة في حالة القرار الصادر بناء على اختصاص مقيد ، أضيق نطاقاً ، وأقل ظهوراً ، كقاعدة عامة .

أما في حالة السلطة التقديرية ، حيث تتمتع الادارة بسلطة واسعة تستوثق من تحقق مصلحة عامة في قراراتها في نطاق متشعب ومتنوع الجوانب ، فإن أسلوب اللجنة أنسب حالًا ، وذلك كضمانة قانونية للأفراد من تعسف الادارة في حالة استخدامها لسلطاتها التقديرية .

٣ ـ اللجان من حيث طبيعة قراراتها :

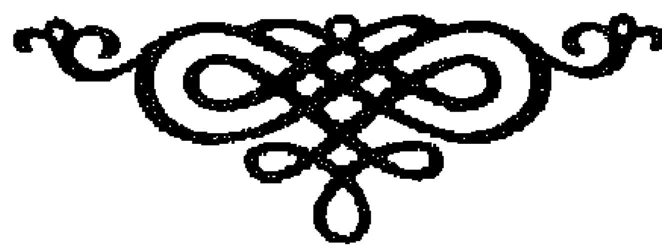
يمكن تقسيمها الى قسمين رئيسيين :

١ ـ لجان تملك اصدار قرار نهائي : وهي اللجنة المختصة قانوناً بإصدار قرارات ملزمة ، لا تحتاج إلى تصديق جهة أخرى ، وإنما نفاذها يسري بدءاً من تاريخ صدور القرار .

٢ ـ لجان لا تملك إلا اصدار القرار الاستشاري : وهذه اللجان ذات صفة استشارية إذ لا تملك إصدار قرارات نهائية ، وكل ما تملك إصدار توصيات أو اقتراحات وهي قرارات غير ملزمة ، يستطيع المجلس البلدي :

- الأخذ بها كما هي ، وتصبح كأنها صادرة منه بصفة أصلية .
- تعديلها بالزيادة أو النقصان .
- رفضها، دون إبداء الأسباب. فلديه سلطة تقديرية كاملة في تبني اقتراحات اللجنة الاستشارية ، أو الاعراض عنها دون ابداء الأسباب الموجبة لموقفه ، ذلك لأنه الجهة المسئولة عن القرار الذي سيصدره فيما بعد .

ويلاحظ في النظام البريطاني أن المهمة المنوطة باللجان هي اتخاذ أو اقتراح قرارات تُرفع للمجلس ، أو كلاهما ، وللمجلس سلطة اعطاء اللجان حق اصدار القرارات نيابة عنه ، باستثناء القرارات المتعلقة بجمع النقود [2] .



(١) د. سليمان محمد الطماوي : **الوجيز في الادارة العامة** ، دار الفكر العربي القاهرة ، ١٩٧٠ ، ص ٧٦ .

2. S.A. Smith, op. cit., p. 397.

الموضوع الرابع

سلطات اللجان المحلية

ـ السلطات الادارية	ـ السلطات الاستشارية
ـ السلطات المفوّضة	ـ السلطات التنفيذية

ماهية السلطات :

سلطات اللجان هي اختصاصاتها وصلاحياتها ووظائفها التي تملك ممارستها بنص القانون الذي يبين تشكيلات واختصاصات المجالس المحلية ، أو وفقاً للتفويض المخول لها بشأن أعمالها من قبل سلطة مختصة . وتمارس السلطات طبقاً للأوضاع والأشكال القانونية ، وتهدف إلى تحقيق أغراض الصالح الاجتماعي العام .

القواعد القانونية والادارية للاختصاص :

يمكن وضع قواعد مستمدة من القانون أو مستوحاة من العمل الاداري ، كما يلي :

ـ **القاعدة الأولى** : تتحدد طبيعة اختصاصات اللجنة من تسميتها ، فاللجنة المالية لا تَبُتُّ إلا بالشئون المالية ، واللجنة القانونية تنظر بالقضايا القانونية فحسب ، تطبيقاً أو تفسيراً للقواعد القانونية الآمرة، وهكذا .

ـ **القاعدة الثانية** : ان اللجان التابعة للمجلس المحلي ، لا تملك اختصاصات إلا تلك الواردة ضمن الاختصاصات المنصوص عليها بقانون أو نظام المجلس المذكور . فلا يجوز للحكومة المركزية تفويض لجنة محلية تابعة للمجلس البلدي وإناطة اختصاصات جديدة لم يرد ذكرها في الأنظمة أو التشريعات المنظمة لاختصاصات وصلاحيات المجلس البلدي أو المحلي أو الادارة المحلية وإنما يتعين على الحكومة المركزية ـ قانوناً ـ في هذه الحالة ، نقل السلطة أو تفويضها للمجلس البلدي : السلطة الأم .

ـ **القاعدة الثالثة** : لا يجوز للمجلس البلدي أن يفوّض كامل اختصاصاته للجان التابعة له ، وإنما يجري التفويض الجزئي ، فيما إذا كانت هذه اللجان تقوم بإصدار قرارات إدارية نهائية .

إذن التفويض الكامل غير جائز قانوناً ، فالأصل لا يملك تفويض التابع له أو المرؤس إلا سلطات محددة ، تعتبر جزءاً من كامل سلطات المجلس أو الرئيس الاداري ، وعكس ذلك يعني عدم وجود مبرر لوجود المجلس البلدي فيما إذا فوّض كامل سلطاته وصلاحياته .

ـ **القاعدة الرابعة** : مهما يكن من أمر ، فإن الناحية التنظيمية لعمل اللجان ، تقتضي صياغة سلطات اللجان صياغة سليمة لا لبس فيها ولا إبهام ، وبعبارة أخرى تحديد هذه السلطات بحيث تقوم اللجنة بتسيير شئونها والقيام بأعمالها بطريقة واضحة . أما النصوص المنظمة لوظائف وصلاحيات اللجان ، ذات الطابع الغامض ، أو النصوص الناقصة ، فمن شأنها إعاقة سير هذه اللجان المشوبة بعض قواعدها بمثل هذه المثالب .

ـ **القاعدة الخامسة** : لا يملك رئيس اللجنة أو عضو منها ، تسيير شئونها أو القيام بأعمالها أو إصدار قرار من اختصاصها بمعزل عن بقية أعضاء اللجنة . ففكرة اللجنة هي فكرة العمل الجماعي ، ولا يجوز التفويض ـ كقاعدة عامة ـ في هذا الشأن ، بمعنى أن الأعضاء لا يملكون تفويض رئيس اللجنة القيام بعملهم نيابة عنهم ، ولكن قد يحدث أن يقوم رئيس اللجنة أو عضو فيها بعمل من أعمالها ثم يصدّق البقية على عمله ، إذا كانت طبيعة العمل تقتضي ذلك ، ومثال ذلك ، عضو لجنة المشتريات الذي يقوم بشراء بعض المواد العادية ، ثم يوقع الرئيس وكل أعضاء اللجنة على قرار الشراء ، وهذه مسألة تنظيمية .

وفيما يلي الأنواع المختلفة لصلاحيات واختصاصات وسلطات ووظائف اللجان المحلية :

أولاً : السُلطات الادارية :

تقوم اللجان المحلية بإدارة نشاطات إدارية ، أو بسط الرقابة على نشاطات من هذا القبيل . ففي النظام السوفيتي « تختص اللجان الدائمة بـ :

١ — الزراعة والتعليم والصحة والميزانية والاسكان .. الخ .
٢ — التأكد من تنفيذ برامج الخطة الاقتصادية ، ومباشرة الرقابة والاشراف على الهيئات الخاصة لها .
كما تقوم بالتفتيش على مشروعات الإنتاج والخدمات وتقديم تقاريرها إلى السوفييت (المجلس) الأعلى .
٣ — العمل على توطيد الروابط بين المواطنين وهيئات السلطة المحلية ، حيث تعتبر كل لجنة دائمة همزة الوصل بين المجلس المحلي التابعة له ، وبين الأجهزة التنفيذية في النطاق المحلي من جهة وبين الجمهور من جهة أخرى .

وعموماً فإن العمل الذي تقوم به اللجان يختلف بحسب نوعها ، فاللجان الدائمة للصناعة تقوم بدراسة وسائل النهوض بالصناعة المحلية ووسائل تحقيق زيادة الانتاج ، وتحسين جودته ، وخفض تكلفته ، وتشجيع تأسيس صناعات جزئية ، وتوجيه العمل السياسي داخل الوحدات الصناعية ، وهكذا فيما يتعلق باللجان الدائمة للزراعة واللجان الدائمة للتعليم .. الخ »[(١)] .

ثانياً — السلطات المفوّضة :

وهي سلطات كانت في الأصل من اختصاص المجلس المحلي أو البلدي إلا أن توسيع نطاق عمل اللجان المحلية ، وتنشيطها ، ولضرورات مستمدة من مبادىء التنظيم الاداري ، فإن الحاجة أملت اناطة اختصاصات محدودة بهذه اللجان . ذلك أن اللجان تستمد اختصاصاتها من المجلس المحلي الذي يملك وحده الصلاحيات والاختصاصات القانونية لمباشرة الأعمال العامة الداخلة في دائرة سلطاته طبقاً للتشريعات الادارية المنظمة لشئون الادارة المحلية أو الحكم المحلي ، من هنا للمجلس أن يفوّض في بعض الحالات ، أي لجنة من لجانه ، في أن يتخذ قراراً في موضوع معين ، ومع ذلك فإن هناك موضوعات تظل دائماً من حق المجلس وحده ، ولا يستطيع التنازل عنها بأسلوب التفويض القانوني — كما سنرى فيما بعد .

أحكام تفويض اللجان في النظام البريطاني :

إن قانون الحكم المحلي لسنة ١٩٣٣ أذِن بتفويض اللجان كل السلطات ما عدا سك النقود أو جباية الضرائب ، هذه التحفظات تؤكد السيطرة المالية الحازمة للمجلس ، ولكن هناك أعمال كثيرة تستطيع اللجنة أداءها دون استشارة المجلس إذا ما فُوضت السلطة المناسبة إذ أن درجة التفويض مختلفة ، حيث تبدو أعظم في السلطات الواسعة التي تتضمن صلاحيات كثيرة . ان تفويض اللجان يؤدي إلى إبعاد سيطرة المجلس كما أن التفويض يؤدي إلى سرية لها مبرر ، ذلك أن الذيوع المفرط يمكن تحديده ، وهناك التذمر الناتج عن اتخاذ القرارات السرية دون علم الجمهور ، إن من الممكن التغلب على العقبات بواسطة نظام رفع التقارير للمجلس .

وكما أن قرارات وآراء المجلس غير ممنوع الاطلاع عليها من قبل الصحافة إلا أن هذا لا يعني أن أي تفصيل يجب أن ينشر لأن ذلك يعطل عدة مزايا للتفويض ، بيد أن تقريراً واضحاً وكاملاً عن القرارات واشارة إلى المناقشات الرئيسية والاعتبارات السائدة ، يعتبر شيئاً ضرورياً[(٢)] .

وبالنسبة لمجلس إدارة مدينة « لندن الكبرى » ، فإن ثمة قرارات لا تفوض اللجان بإصدارها ، ومن هذه القرارات ، ما يتعلق بالاقتراض ، وفرض الرسوم ، ذلك أن هذه القرارات وغيرها من القرارات الرئيسية تظل من اختصاص المجلس ككل[(٣)] .

ثالثاً : (السلطات الاستشارية) :

من الوظائف الرئيسية للجان ، تقديم النصح والمشورة للمجلس المحلي ، وبالتالي ، فإن قرارها يكون على شكل توصية ، واقتراح وهو قرار غير ملزم للجهة التي تستشير اللجنة بصدد موضوع معين .

ويُفترض في المجلس قبل انعقاد جلسته ، أن يحيل القضايا المهمة للجان تابعة له ، مختصة ، وذلك لدراسة الموضوع ، وبيان جوانبه ، وما ترتأي اللجنة من حل أو بديل . فإذا انعقد المجلس في جلسة قانونية ، يتمكن من إصدار قرار مناسب ، بعد أن يطلع على رأي اللجنة التي محّصت الموضوع وأشبعته دراسة واستقصاء . وقد أشار تقرير لجنة مود Maud في شأن إصلاح الحكم المحلي الصادر سنة ١٩٦٧ في مدينة « لندن الكبرى » ، إلى أن مهام اللجنة الاستشارية يجب أن تنصب على ما يلي :

١ — إعداد التوصيات حول الأهداف الرئيسية والوسائل التي يمكن اتباعها لتحقيق الأهداف .
٢ — مراجعة مدى تقدم خطط وبرامج الخدمات التي تختص بها ، بينما يتولى مجلس الادارة مراجعة خدمات ووظائف مجلس المدينة ككل .
٣ — أن تتولى اللجان استشعار رغبات المواطنين وأفكارهم ورفع ملاحظاتها إلى الادارات المعنية وإلى مجلس الادارة إذا لزم الأمر[(٤)] .

---

(١) يوسف الحسن : مرجع سابق ، ص ١٤١ ، وما بعدها . و Chikvadze, p. op. cit., p. 140.

2. Geoffry Drain, op. cit., p. 50.

(٣) د. طاهر مرسي عطية : مرجع سابق ، ص ٤٣ .
(٤) المرجع السابق ، ص ٤٠ .

رابعاً : (السلطـات التنفيذيـة) :

اللجان التنفيذية : هي اللجان التي تقوم بالوظيفة التنفيذية التي تلي وظيفة اتخاذ القرار الاداري .

وأبرز مثال لهذه اللجان ، ما هو معمول به في النظام الاداري السوفيتي إذ تباشر اللجان التنفيذية المهام التي يعهد إليها السوفييت (المجلس) الأعلى بإدارتها ، وتشمل كافة الأمور المتعلقة بالشئون الاقتصادية والادارية والخدمات . وتتم مباشرة هذه المهام بواسطة ما تديره من إدارات تنفيذية ، مثل إدارة الصحة العامة ، وإدارة التعليم ، والادارة المالية ، وإدارة التجارة ، الخ .

وتمارس هذه اللجان أيضاً مهمة توجيه النشاط الثقافي والسياسي والاقتصادي في ضوء قرارات المجلس المختصة ، وأجهزة السلطة العليا ، كما تعمل على تنسيق وتوجيه الأجهزة التابعة لها ، وتقوم أيضاً بوضع مشروع الخطة الاقتصادية للمجتمع المحلي في حدود تعليمات الحزب والدولة .

وعلى مستوى الاقليم ، فإن السوفييتات (المجالس) المحلية تقوم بتشكيل (إدارات) تخضع لاشراف اللجان التنفيذية ، على أن تتبع كل إدارة الادارة المختصة ، أما بالنسبة للمراكز والمدن ، فإن السوفيات المحلية تقوم بانشاء عدد من الادارات وفق احتياجات كل منطقة ، أما القرى التي ليس بها لجان فإن ممارسة العمل تتم بواسطة رئيس القرية ونائبه والسكرتير . وبذلك فإن اللجنة التنفيذية عن طريق الادارات التابعة لها تقوم بمهام وخدمات متنوعة في شتى المجالات [1] .

الموضـوع الخـامس

تقييـم نظـام اللجـان المحليـة

ــ تقييم اللجان بصفة عامة .	ــ تقييـم اللجـان بصفـة خاصـة
١ ــ مزايا نظـام اللجان	١ ــ تقييـم اللجـان المؤقتة
٢ ــ مثالب نظام اللجان .	٢ ــ تقييـم اللجان التنفيذية .

تقييـم نظـام اللجـان :

بعد عرض سائر الموضوعات والجوانب المتعلقة بلجان المجلس المحلي يقتضي الأمر تقييماً دقيقاً لهذا النظام ، أي تحديد محاسن ومساوىء نظام اللجان المحلية .

وبسبب الالتزام بالضرورة العلمية ومراعاة المنهجية الموضوعية ، فإن هذا التقييم سينصب باديء ذي بدء على هذه اللجان بشكل عام ، ثم بعدئذٍ تقييم بعض لجان استسيغ الأخذ بها ، أو ثارت حولها بعض الاعتراضات المنطقية .

أولاً ــ تقييـم اللجان بصفـة عامـة :

انقسم الفرقاء الذين تناولوا نظام اللجان بصفة عامة إلى ثلاثة أقسام ، أحدهم أشاد بالمزايا التي يوفرها هذا النظام ، وآخرون أشاروا للعيوب التي تشوبه ، وثمة فريق التزم النظرة الموضوعية ، فذكر المحاسن والمثالب في آن واحد . وفيما يلي بيان ذلك :

أ ــ مزايا نظـام اللجـان :

هناك عدة مزايا لوجود اللجان في التنظيمات الادارية ، يمكن حصر أهمها ، فيما يلي :

١ ــ التنسيق [2] :

إن وظائف المجلس البلدي متنوعة ، كما أن الادارات التابعة له متعددة الاختصاص ، لذلك فإن تأليف لجنة من المسئولين في هذه الادارات المتنوعة يفضي إلى التنسيق بين أعمالهم ، بحيث يتعرف كل مسئول على الوضع العام للمجلس البلدي ، فتصدر القرارات بعد التعرف على مواقف ووجهات نظر أعضاء اللجنة الذين يمثلون الادارات المختصة في المجتمع المحلي ، فتصبح اللجنة في هذه الحالة أداة لتنسيق أعمال المجلس البلدي .

ومن هذا يتبين أن اللجان تعتبر من أدوات التنسيق الفعّالة في الادارة العامة في الأمور المشتركة التي تؤثر في عدد من الوحدات أو الأقسام الادارية . إن وجود ممثلين لهذه الوحدات في لجنة واحدة يؤدي إلى تنسيق

---

(١) يوسف الحسن ، مرجع سابق ، ص ١٤٠ ، وما بعدها ، و : Chikvadze p. op. cit., p. 141

(٢) أنظر بالتفصيل : د. علي عبد المجيد عبده: **اللجان في التنظيمات الادارية ، دورها وكيفية رفع كفايتها** : منشورات المنظمة العربية للعلوم الادارية (كتاب رقم ١٩) القاهرة ، ١٩٧٠ ، ص ٤ .

الجهود وتكامل الخطط والبرامج وتفادي التكرار والتضارب الذي ينشأ بين الوحدات المختلفة في مرحلة التخطيط أو التنفيذ [(١)] .

٢ ـــ الرأي الجماعـي :

قرارات اللجنة مبنية على عدة آراء ، وهي أعضائها ، وكون الرأي جماعياً يكون مقبولاً من الجهة الرئاسية ، كما أن من مزايا هذه اللجنة أن هناك احتمالاً لقبول قرارها على أساس أنه قرار معقول وعادل إذا علمت الأطراف الصادر القرار بحقها ان هذا القرار يمثل الرأي الجماعي لعدد من المسئولين المختصين ، ومعنى هذا أن مثل هذه اللجنة تضمن للقرارات سلامتها ، وقبولها إلى حد كبير [(٢)] .

كذلك ، فإن من مزايا نظام اللجنة ، تلافي انحرافات الفرد ، فكثيراً ما تستخدم اللجان لتلافي احتمال انفراد شخص واحد باتخاذ القرار مما ينجم عنه تسلط أو انحراف الفرد أو سوء استخدام السلطة مثل لجنة المشتريات أو لجنة تعيين وترقية الموظفين .

ومن جهة أخرى ، فإن اللجنة عبارة عن تمثيل جميع الجهات أو الفئات المعنية ، فعندما يواجه الرئيس أو المدير مشكلة صعبة تتضارب بشأنها المصالح وتختلف وجهات النظر ، فإن الفريق السليم لمواجهة هذا الوضع يتطلب تمثيل كافة المصالح والآراء والمتعارضة وذلك بتشكيل لجنة ، وضم ممثلين عن هذه المصالح إلى عضويتها .

٣ ـــ التعاون في تنفيذ الخطة :

من الأغراض الشائعة للجان ، تحقيق التعاون بين الأعضاء وتنفيذ أي برنامج . والسبب في تكوين بعض اللجان بدلاً من تكليف أعضائها فردياً هو أساساً سبب نفسي ، فالناس يحبون أن يشعروا أن لديهم ـــ على الأقل ـــ قصد الاشتراك في تخطيط البرنامج ، كما أن الشعور بالسعادة والترابط الذي غالباً ما تنميه اجتماعات اللجان قد يساعد على رفع الروح المعنوية .

٤ ـــ تدريب الأعضاء :

تستخدم اللجان أيضاً كأداة فعّالة لتدريب الأعضاء سواء كانوا من المديرين أو العاملين ، فمثلاً ، ان المديرين باشتراكهم في اللجان يلمّون بالأهداف الرئيسية للمشروع وبالطرق السليمة لتحقيقها ، فهم يستطيعون أن يتعلموا كيف تظهر المشاكل ، وأن يعرضوا وجهة نظر الادارات والأقسام الأخرى المتعددة ، في معالجة مثل هذه المشاكل ، وعلى العموم فإن التدريب يعتبر فائدة ثانوية بالنسبة للجان ، حيث أن من النادر عملياً تكوين لجنة أساساً لتدريب أعضائها .

٥ ـــ حينما يراد البحث عن سياسة معينة في حالات خاصة ، فإن المجال الطبيعي لذلك هو الدراسة التي تقوم بها اللجان [(٣)] .

إن التنوع في خبرات أعضاء اللجنة وتباين طرق تفكيرهم يؤدي إلى التعمق في البحث وإلى طرح عدة وجهات نظر مما يجعل الرأي الذي تصل إليه اللجنة أقرب الى الصواب من رأي واحد في الغالب [(٤)] .

٦ ـــ اللجان هي أفضل الوسائل في الحالات التالية :

أ) التحقيق للكشف عن خلل في الجهاز الاداري أو بقصد التوصل إلى تنظيم أفضل .

ب) وضع قواعد تنظيمية عامة ، لأن تلك القواعد تحتاج إلى بحث هادىء ومواجهة الظروف مما توفره اللجان بتشكيلها الخاص [(٥)] .

جـ) حالة استخدام السلطات التقديرية الواسعة ، وقد سبق بيانها .

د) حالة استخدام السلطة التأديبية ، وتوقيع الجزاءات ، وهي حالة اللجان شبه القضائية .

٧ ـــ حماية رجل الادارة :

وأخيراً ـــ وليس آخراً ـــ فإن طريقة اللجان كفيلة بحماية رجل الادارة في مواجهة الضغط الخارجي ، والذي كثيراً ما يتعرض له لمختلف الأسباب .

ب ـــ مثالب نظام اللجان :

ليست اللجان نظاماً مثالياً متكاملاً ، وإنما يشوبه بعض العيوب التي تبرر للبعض فتور الحماس إزاءه ، وجدير بالذكر أن معظم المثالب ينشأ من أسلوب العمل ، أو طريقة التطبيق ، ومهما يكن من أمر هذه العيوب فهي لا تنال من قيمة هذا النظام الضروري ، وفيما يلي أهم المثالب التي قيلت بشأن نظام اللجان :

١ ـــ صعوبة انعقاد اللجنة :

إن اللجان لها أدوار اجتماعات محددة ، ولا يصح انعقادها إلا إذا حضر أغلب أعضائها ، وكثيراً ما تعمل اللجنة بحوالي نصف أعضائها ، مما يجعل قراراتها غير معبرة عن رأي الأغلبية المطلقة [(٦)] .

وترجع صعوبة انعقاد اللجان إلى عدة أسباب أهمها عدم إمكان دعوة الأعضاء إلى الاجتماع إلا بعد اتخاذ اجراءات شكلية عديدة ، في مقدمتها ، إعداد جدول الأعمال واطلاع الأعضاء عليه واخطارهم بمواعيد الجلسات

---

(١) د. يحيي الحسن : التنظيم الاداري ، بحث غير منشور ، عمان ١٩٨٢ ، ص ٨ .
(٢) د. علي عبد المجيد عبده : مرجع سابق ، ص ٥ .
(٣) د. سليمان محمد الطماوي ، مرجع سابق ص ٧٦ .
(٤) د. يحيي الحسن : مرجع سابق ، ص ٧ .
(٥) د. سليمان محمد الطماوي : مرجع سابق ، ص ٧٦ .
(٦) د. سليمان الطماوي ، المرجع السابق ، ص ٧٤ .

المحددة قبل عقدها بمدة كافية ، هذا بالاضافة إلى تخلف كثير من الأعضاء عن حضور الجلسات ، الأمر الذي يؤدي إلى تأجيلها وإعادة الاجراءات اللازمة لعقدها [1].

٢ ــ بطء أعمال اللجان :

إن اللجنة غالباً ما تبطيء في الوصول إلى قرار بخصوص المشكلة المعروضة عليها [2] ، وفي جميع الحالات ، فقد ثبت بالتجربة بطء اللجان في العمل [3] . ويعود بطء العمل إلى أنه كثيراً ما تضيّع اللجان وقتاً طويلاً في المناقشات البيزنطية التي يهدف الأعضاء من ورائها إثبات وجودهم وقد يؤدي ذلك إلى خلق الاحتكاك بينهم .

٣ ــ قلة الانجاز :

وبعض اللجان معروفة بقلة انجازها ، ويرجع ذلك إلى تعدد الشروط الشكلية والموضوعية اللازمة لصحة التداول والتقرير ، ومن هذه الشروط على سبيل المثال ، عدم إمكان مناقشة المسائل التي لم ترد في جداول الأعمال إلا إذا توافر فيها عنصر الأهمية أو الاستعجال ووافق على ذلك عدد معين من الأعضاء .

٤ ــ فقدان الاحساس بالمسئولية :

ضعف الاحساس بالمسئولية من جانب أعضاء اللجان بسبب عدم نسبة أعمالها إلى عضو معين بالذات ، وهو الأمر الذي قد يدفعهم إلى التواكل وإضاعة الوقت في جدال وحوار يثير كثيراً من الخلافات والاشكالات [4] . إذ لما كان الرأي في نهاية الأمر ينسب إلى اللجنة فإن ذلك يشجع على عدم الاحساس بالمسئولية بين الأعضاء ، ويدفعهم إلى التواكل واعتماد كل عضو على الآخرين .

وقد تقع اللجان في خطأ كبير هو عدم تحديد مسئولية أعضائها واتاحة الفرصة للأعضاء كي يتنصلوا من قرارات اللجنة لسبب أو آخر ، حتى إذا ظهر فيما بعد أن أحد القرارات كان غير حكيم بدأ اعضاء اللجنة واحداً بعد الآخر يتنصلون منه ، ويدعي كل عضو أنه لم يكن معضداً لهذا القرار وإنما كان مسايراً لرأي الأغلبية وانه اعتمد أساساً على كلمة المجموعة ورأيها ، والنتيجة أنه من غير الممكن اعتبار شخص معين مسئولاً عن القرار الخاطيء [5] .

٥ ــ الحل الوسط :

إذ أن اللجنة قد لا تصل إلى حل حقيقي للمشكلة المعروضة عليها ، ونتيجة للمناقشات البيزنطية التي قد تتعرض لها ، لاختلاف الأعضاء في الرأي ورغبة في إصدار قرار جماعي أو نتيجة لتضييع الوقت في مناقشة التوافه من الموضوعات حتى إذا عرضت عليها الموضوعات المهمة لم يتسع وقتها لمناقشتها وفحصها فحصاً دقيقاً للوصول إلى حل حقيقي لها . وعلى ذلك فإن اللجنة قد تخرج من مناقشتها بحل وسط لا يسمن ولا يغني من جوع . وغالباً ما يكون ذلك مُسكّناً للمشكلة لفترة من الوقت لا تلبث أن تعاود الظهور من جديد .

٦ ــ قتل الموضوع أو عدم الوصول إلى قرار :

في العديد من الحالات فإن اجتماعات اللجان تطول أكثر من اللازم وتتباين وجهات النظر بشكل حاد ، ويزداد التنافر بين الأعضاء ، إلى أن يموت الموضوع ، دون أن يكون هناك شخص واحد مسئول عن عدم الوصول إلى قرار [6] .

٧ ــ تأثر الأعضاء بشخصية الرئيس :

يلاحظ في كثير من اللجان أنها تتأثر بشخصية رئيسها ، بحيث تنساق إلى تأييد رأيه ، فيخرج الرأي على أنه رأي اللجنة ، وهو في حقيقة الأمر رأي الرئيس أو رأي القلة المرموقة من أعضائها .

٨ ــ اشغال الأعضاء الموظفين عن مهامهم الأصلية :

نظراً لاشتراك كبار المسئولين الاداريين في عدد كبير من اللجان فإن عملهم فيها يشغلهم عن واجباتهم الأصلية ، وكثيراً ما يكون حضورهم في اللجان صورياً [7] .

٩ ــ التكاليف الباهظة وقتاً وجهداً ومالًا :

يتطلب عمل اللجان في العادة وقتاً طويلًا ، وقد يقتضي حضور بعض الأعضاء من مسافات طويلة ، هذا بالاضافة إلى ضرورة توفر غرفة اجتماعات مناسبة ، وتكاليف المهمات واللوازم وبدلات حضور الجلسات للأعضاء ونفقات خدمات السكرتارية والمراسلين وغيرها .

ومما لا شك فيه أن اللجان وسيلة غالية نسبياً للوصول إلى قرار ، فمثلًا إذا دام اجتماع لجنة مكونة من ستة أعضاء من الساعة العاشرة حتى الساعة الحادية عشرة والثلث ، فإن الوقت يعادل عدد الساعات التي يشغلها الفرد طول يوم كامل (٨ ساعات) هذا بالاضافة إلى الوقت

---

(١) د. بكر القباني : **الادارة العامة** ، الجزء الثاني (القاهرة : دارة النهضة العربية ، ١٩٦٨) ص ١٢٥ .
(٢) د. علي عبد المجيد عبده : مرجع سابق ، ص ٦ .
(٣) د. سليمان محمد الطماوي : مرجع سابق ، ص ٧٤ .
(٤) د. بكر القباني : مرجع سابق ، ص ١٢٦ .
(٥) د. علي عبد المجيد عبده : مرجع سابق ، ص ٧ .
(٦) د. يحيى الحسن : مرجع سابق ، ص ٨ .
(٧) د. سليمان محمد الطماوي ، المرجع السابق ، ص ٧٤ ، وما بعدها .

الذي تستغرقه عمليات التحضير وطلب البيانات أثناء الاجتماع وغير ذلك ، وكلما زاد عدد أعضاء اللجنة ، كلما تعددت الآراء ووجهات النظر التي يجب سماعها ومناقشتها ثم صياغتها في قالب قرار نهائي .

ومن جهة أخرى ، قد تميل اللجنة إلى إطالة المدة اللازمة لانجاز المهام الموكولة إليها وذلك بغية تضخيم المكافآت المالية التي تحصل عليها مقابل حضور الجلسات الأمر الذي دعا ، بعض الكتّاب إلى وصف اللجان بأنها وحدات باهظة التكاليف (1) .

وقد أكدت لجنة مود Maud في تقريرها الصادر سنة ١٩٦٧ بشأن هذا العيب بالنسبة للجان مجلس مدينة « لندن الكبرى » ، وذهبت إلى ارتفاع تكلفة معظم اللجان ، ويرجع ذلك لتوسع السلطات المحلية في استحداث اللجان وتشكيل الأخيرة لجاناً فرعية ، مما أدى إلى إهدار الكثير من الوقت والجهد والأوراق (2) .

وقد أبرز أغلب الكتّاب مساوىء اللجان بطريقة ساخرة ، فمنهم من يقول « إن أحسن اللجان واسرعها في انجاز الأعمال هي اللجنة التي تتكون من ثلاثة ، أحدهم مريض والآخر في إجازة » (3) . ومنهم من يقول « إن أفضل اللجان هي اللجان التي تتكون من فرد واحد » .

ثانياً ـــ تقييم اللجان بصفة خاصة :

استُعرضت آراء الكتاب الذين بيّنوا محاسن ومساوىء نظام اللجان المحلية بشكل عام . بيد أن بعض اللجان نالت قدحاً أكثر من غيرها ، وفيما يلي بيان ذلك :

١ ـــ تقييم اللجان المؤقتة :

مزاياها :

يمكن تبيان عدة محاسن لهذه اللجان ، كما يلي :

أ) إنها غير مكلّفة ، أي اقتصادية ، فكلما استدعت الحاجة للنظر بموضوع معين من قبل عدة موظفين ، حُرِص على تأليف لجنة في هذا الخصوص ، بينما اللجنة الدائمة تتناول بدلات (مخصصات) عن عملها سواء عقدت اجتماعات لها إذا كانت المكافآت نظير اجتماعات محددة ، أو أنها تبتدع الحجج لعقد الاجتماعات لغرض استئناف استلام البدلات .

ب) أنها سريعة في اجراءاتها : إذ انها ترغب بإصدار التوصية أو القرار اللازم ثم عودة أعضائها إلى مهامهم الأصلية بأقرب وقت ممكن

جـ) انها تتيح مجال تبادل الخبرة والاستشارات والمعلومات بين أكبر مجموعة من الموظفين ، إذ يفترض حرص قيادة المجلس البلدي على اشراك أكبر عدد ممكن من الموظفين في عضوية هذه اللجان ومن ثم ، تزيد من اهتمام الموظفين بالشئون المحلية والبلدية ، وتنمية شعور الانتماء عندهم إلى المنظمة البلدية .

د) إن تنوع المشكلات يتيح مجال تنوع تشكيل اللجان من الكفاءات المناسبة ، بينما وجود لجنة واحدة دائمة أو عدة لجان يلزمها النظر بالمشكلات القائمة مهما كانت مستجدة أو ليس لديها العلم والخبرة الكافيين لوضع أنجع الحلول لها .

هـ) إن فكرة تأليف اللجنة ، تحمل رئيس المجلس البلدي على مراجعة توصياته أو آرائه أو قراراته قبل عرضها على اللجنة التي يزمع تأليفها ، أي أن فكرة اللجنة تحث الرئيس على تدقيق قراراته قبل اصدارها .

مثالبها :

رغم مزايا اللجان المؤقتة ، إلا أنها لا تخلو من عيوب قد تكون جسيمة أحياناً . وقبل تعداد أهم المثالب التي تشوب النظام الخاص باللجان المؤقتة ، أود الافصاح عن أن معظم هذه العيوب سببها سوء استخدام هذا النظام وليست مساوىء قائمة في جوهره ، وفيما يلي شرح لأبرز عيبين :

أ) قد يلجأ البعض إلى تكوين اللجان ، وذلك لاتخاذ القرارات المهمة والتي يتهربون من تحمل مسئوليتها ، حتى أنهم إذا أصبحوا في ضيق وحيرة من أمرهم لجأوا إلى مثل هذه اللجان لكي تحمل عنهم العبء والمسئولية .

ب) يلجأ البعض الآخر ، إلى تكوين اللجان لدراسة المشروعات والأفكار التي يرغبون في قتلها والقضاء عليها في مهدها ، وكم من مرة سمعنا بعض المسئولين والمديرين يقولون : « إذا أردت أن تميت مشروعاً فكوّن له لجنة لدراسته » ، ولذلك يمكن أن يقال أن تكوين اللجان وتحديد اختصاصها ليس بالأمر الهين ، مما يستلزم العناية عند تكوين اللجان وتكيفها في الجهاز التنظيمي (4) .

٢ ـــ تقييم اللجان التنفيذية :

عارض معظم الاداريين والباحثين فكرة اللجان التنفيذية ، وذهب البعض إلى التأكيد على اقتصار عمل اللجان على المهام الاستشارية لا التنفيذية ، تأسيساً على ضعف اللجان التنفيذية (5) .

---

(١) د. بكر القباني : مرجع سابق ، ص ١٢٦ .

(٢) د. طاهر مرسي عطية : مرجع سابق ، ص ٣٨ .

(٣) ولا شك أن هذا القول ينطوي على سخرية ولكن ليس له أساس من الحقيقة ، وذلك لأن عدم حصول النصاب القانوني في جلسة اللجنة لا يضفي على قرارها الطابع الجماعي (أو القانوني) إذ ليس من حق رئيس اللجنة أو أي عضو فيها أن ينفرد بإصدار قرار باسم اللجنة ، وإلا شاب القرار عيب في الاجراءات ، أنظر في التمييز بين عيب الشكل وعيب الاجراءات : د. عبد القادر الشيخلي ، **الجزاء التأديبي للموظف العام في القانون العراقي** ، دراسة مقارنة ، رسالة ، جامعة القاهرة ، ١٩٧٩ ، ص ٤١٧ .

(٤) د. علي عبد المجيد عبده : مرجع سابق ، ص ٣ .

(٥) د. عبد الكريم درويش ، د. ليلى تكلا : مرجع سابق ، ص ٣٩٧ .

إذ أن من المباديء الأساسية لعلم التنظيم ، مبدأ عدم تكليف اللجان بالقيام بأعمال الادارة التنفيذية [١] . ويكاد كتاب الادارة العامة يجمعون حول إقرار هذا المبدأ [٢] .

ويرجع إجماع الكتّاب على القول بعدم صلاحية اللجان لمباشرة أعمال الادارة التنفيذية إلى دوران هذه الأعمال حول تحديد الاجراءات اللازمة لوضع مخططات الادارة الرئيسية موضع التطبيق ، بالاضافة إلى توجيه ومراقبة أعمال الادارة الداخلية وهي أعمال تستوجب سرعة الفصل ، كما تستوجب الانجاز وعدم الارجاء ، وهو ما تعجز اللجان عن تحقيقه بسبب صعوبة انعقادها ، وقلة انجازاتها ، نظراً لتعدد اعضائها ، وكذلك بوصفها هيئات دائمة أو مؤقتة تضم عدة عاملين يقومون بالعمل مجتمعين ومتضامنين وهو الأمر الذي يدعو إلى القول بوجوب إسناد الادارة التنفيذية إلى إداري فرد ، لكونه أقدر من اللجان على إدارة هذه الأعمال [٣] .

وإن كانت أغلب الادارات العامة تميل إلى تكليف اللجان للتحضير لأعمال الادارة التنفيذية [٤] ، اعتقاداً أنها أقدر على إيجاد الحلول النموذجية بالنسبة لكافة المشكلات الادارية . ويقترح البعض ، بالنظر لكون اللجان بطبيعتها لا تصلح كأداة للتنفيذ ، الفصل بين عملية اتخاذ القرار ، وهو ما قد يصدر عن لجنة ، وبين عمل التنفيذ لهذه القرارات ، وهو ما يعهد به الى إداري واحد مسئول [٥] .

استنتاجات واقتراحات

تبيّن بوضوح وجلاء من خلال تحليل مسألة اللجان المحلية ، ان ثمة استنتاجات هي من قبيل المباديء الأساسية ، وهناك اقتراحات تعتبر مساهمة في إعداد نظام أمثل لهذه اللجان .

أولاً ــ المباديء الأساسية :

١ ــ يلاحظ أولاً ، أهمية اللجان من النواحي التنظيمية والادارية والتنفيذية ، فاللجان (**تنظيمياً**) : جزء من التنظيم السليم في المنظمة الادارية .
(**إدارياً**) : تدير أو تشرف على نشاط إداري ، أو تضع اقتراحات عند استشارتها بمسألة من المسائل المهمة .
(**تنفيذياً**) : قد تنفذ اللجنة بعض القرارات في بعض النظم ، أو تراقب العمليات التنفيذية في نظم أخرى ، أو يستشيرها المنفذون عند أي خلل في تنفيذ الخطة في نظم الاقتصاد الموجه .

٢ ــ يمكن ذكر كثير من العيوب للجان المحلية ، إلا أن الحقيقة توضح أن هذه المثالب تعود إلى سوء التطبيق لا إلى الأسس المجردة لنظام اللجان المحلية . وكلما أُحسن تطبيق اللجان تطبيقاً سليماً تلافينا العيوب التي تكثر الشكوى في نطاقها .

٣ ــ بالنظر لاختلاف اللجان من حيث تشكيلاتها أو اختصاصاتها فليس في الامكان وضع أسس ثابتة تصلح لجميع أنواعها ، وكل ما يمكن استنتاجه في هذا الشأن جملة مباديء عامة ، تبقى أيضاً رهن الاختبار والتجريد ، لأن ما يصلح لنظام لا يصلح لآخر ، ونجاح نظام لجنة محددة لا يعني سريان أسسها أو مبادئها على بقية اللجان .

٤ ــ إضافة إلى الفكر الاداري للجان المحلية ، الذي يضع لبناته سائر الكتّاب البارزين ، فإن الضرورة العملية تحتم الاطلاع الأوسع على تجارب النظم الأجنبية التي أثبتت نجاحها لا لسبب إلا لاعتمادها على أسس علمية لا تعرف ظروف الزمان والمكان فالعلم لا يعرف الحدود أو السدود ، والمباديء التي يمكن استخلاصها في نطاقه تصلح لسائر البلدان والشعوب ، وذلك لأنها مباديء مجردة لا تحتوي على وجهات نظر ايديولوجية أو سياسية أو اجتماعية ، ولذلك يتعين الأمر ، الاقبال على التجارب الأخرى ، والافادة منها ، إذا كانت ناجحة لأسباب علمية بحتة وليس لظروف قومية محلية .

ثانياً : نحو نظام أمثل للجان المحلية :

هناك قواعد نموذجية تطرق إليها بعض الباحثين ، لبيان مقومات نجاح اللجان المحلية ، ووسائل رفع كفايتها ، وفيما يلي أهم ذلك :

١ ــ عدم الاسراف في إنشاء اللجان : يلاحظ عملاً الاسراف في انشاء اللجان لسبب أو أكثر ، ولهذا نوّه « المؤتمر الرابع للمعهد الدولي للعلوم الادارية » المنعقد في « دبلن » سنة ١٩٦٨ بضرورة التريث في انشاء اللجان وعدم الاسراف في هذا الخصوص بحيث لا تنشأ لجنة إلا في حالة الضرورة [٦] .

٢ ــ التزام القدر المعقول عند تحديد عدد أعضاء اللجان : إذ أن تجاوز هذا القدر يؤدي إلى تعذر اتفاقهم على رئيس كما يؤدي بغير مبرر إلى زيادة مصروفاتهم المالية الملقاة على عاتق الأجهزة الادارية ، أما إذا قلّ عدد الأعضاء عن القدر المعقول فإن أعمالهم تأتي قاصرة عن بلوغ الهدف المأمول . وغني عن البيان أن تحديد عدد أعضاء اللجان يعتبر مسألة نسبية يتوقف تقديرها على طبيعة المهام التي تُلقى على عاتق هذه اللجان ، ولا يجوز من ثم وضع حدود قصوى أو دنيا لعدد الأعضاء [٧] .

---

(١) د. بكر القباني : مرجع سابق ، ص ١٢٤ .
(٢) د. محمد فؤاد مهنا : **القانون الاداري العربي** ، (القاهرة) ،١٩٦٣ ــ ١٩٦٤ ، ص ٤٤٠ .
(٣) ل ــ ارويك ــ ص ٤٩ و ٧٢ وهو يقول أن للفرد قدرة على الحسم والتدقيق واظهار القدوة الحسنة ، وإبراز الالمام الشخصي ، وما تفتقر إليه اللجان نقلا عن : د. بكر القباني : المرجع السابق ، الجزء الثاني ، ص ١٢٤ .
(٤) د. علي عبد المجيد عبده : **الأصول العلمية للادارة والتنظيم** ، الجزء الأول ، (القاهرة) ، ١٩٦٤ ، ص ٤٥٢ .
(٥) د. عزيزة الشريف : **مباديء علم الادارة العامة** ، الجزء الثاني ، (القاهرة ، دار النهضة العربية) ، ١٩٧٨ ، ص ٤٣ .
(٦) د. سليمان محمد الطماوي : مرجع سابق ، ص ٧٦ وما بعدها .
(٧) د. بكر القباني : مرجع سابق ص ١٢٨ وما بعدها .

٣ ــ يجب تعريف وتحديد سلطة اللجنة ومسئولياتها بوضوح ، حيث انه إذا لم يكن لدى اعضاء اللجنة فكرة واضحة عن غرضها والهدف الذي تكونت من أجله ، وعن دائرة الموضوعات والمشاكل التي ستنظر فيها ، فهناك احتمال كبير لضياع وقت طويل في مناقشات خارجة عن دائرة أعمالها ، كما أنه من المهم جداً أن تعرف اللجنة ما إذا كانت سلطتها استشارية أم تنفيذية نهائية . فإذا كانت قرارات اللجنة نهائية لا يرجع فيها إلى سلطة أخرى ، يجب أن يكون هناك تحديد لمن تقع عليه مسؤولية التنفيذ ، حيث من العبث عملياً أن تسند مسؤولية تنفيذ أية خطة أو قرار للمجموعة التي تتكون منها اللجنة (١) .

ولذلك يجب أن يفهم الأعضاء حقيقة مهمتهم وأن عمل اللجنة لا يقصد به الانتصار لرأي فريق دون فريق ، وإنما يقصد به التوصل إلى أفضل الحلول عن طريق المناقشة وتبادل الرأي ، ولهذا فإن أخطر ما يهدد عمل اللجان ، والمجالس عموماً ، هو محاولة فرض رأي معين عن طريق التكتلات .

٤ ــ حُسن اختيار رؤساء اللجان وأعضائها ، وتعيينهم على أساس الصلاحية العلمية والعملية والخلقية . إذ يجب اختيار أعضاء اللجنة بناء على قدرتهم على المساعدة في تحقيق أهدافها ، وعدم اشراك الفرد الواحد في عدد كبير من اللجان حتى تكون مساهمته في أعمالها جدية . ويجب أن يتفرغ العضو نسبياً للجان الدائمة المهمة لا أن يكون لديه عمل يعوقه عن عمله في اللجنة .

٥ ــ كثيراً ما تضيّع اللجان وقتاً طويلًا في تجميع الحقائق والبيانات الخاصة بالمشكلة ، ولا شك أنه يمكن القضاء على ذلك بتعيين شخص لخدمة اللجنة وتحضير طلباتها بصفة استشارية ، ويؤدي هذا إلى تلافي العيب الخاص بزيادة التكاليف والبطء في العمل والاجراءات .

٦ ــ يمكن أن يسبق عمل اللجان الدائمة (نسبياً) التي تجتمع دورياً ، بعض الاجراءات البسيطة التي يمكن أن تسهل على اللجنة عملها ، فمثلًا من هذه الاجراءات : (أ) تحضير سابق لجدول الأعمال . (ب) إمداد الأعضاء بالبيانات والحقائق التي تراها الهيئة التحضيرية لازمة . (جـ) جمع البيانات والحقائق التي يطلبها الأعضاء قبل الاجتماع (٢) .

٧ ــ تبسيط الشروط الشكلية والموضوعية اللازمة لصحة اجتماعات اللجان ومداولاتها وقراراتها مع إيجاب اجتماعها بصفة دورية أو بناءاً على طلب القائمين على رئاستها أو المتمتعين بعضويتها .

٨ ــ تنظيم المناقشات داخل اللجان وتقسيم الموضوعات المطروحة إلى أقسام رئيسية توزع على الأعضاء لكي يقوم كل منهم بدراسة قسم معين دراسة كاملة يخرج منها بنتائج محددة ، وذلك منعاً للتكرار والتواكل وتغيير مجرى الحديث .

٩ ــ تكليف اللجان بتحرير المحاضر التي تثبت تواريخ اجتماعاتها والموضوعات المحالة اليها والمذكرات والآراء والمقترحات التي قدمت إليها ، والمناقشات التي دارت بشأنها ، والقرارات التي قامت بإصدارها مع ايضاح أسباب هذه القرارات وتوقيع رؤساء اللجان واعضائها عليها بالاضافة إلى توقيعهم على المحاضر السابقة عليها (٣) .

١٠ ــ يجب ألا تكون قرارات اللجنة من قبل التصالح بل يتعين ان تصدر نتيجة اقتناع كامل من كل عضو بسلامة ما يصدر من قرارات ، وإن ذلك هو الحل السليم للمسائل المطروحة ، ولن يتيسر ذلك للأعضاء إلا إذا تجردوا من الحماس لآرائهم وأهوائهم الشخصية ، واندمجوا في التفكير العام للجنة أو المجلس (٤) .

١١ ــ على أن أهم عنصر لنجاح عمل اللجان بصفة عامة ينحصر في ضرورة الفصل بين اتخاذ القرارات وتنفيذ تلك القرارات في الحالات التي يكون فيها اختصاص اللجان إصدار قرارات تنفيذية ، ذلك أن اللجان بطبيعتها لا يمكن أن تكون اداة للتنفيذ ، ولو تعلق الأمر بتنفيذ قراراتها ، ومن ثم فإن المرجح في علم الادارة العامة ، أن يناط تنفيذ قرارات اللجنة باداري واحد مسئول .

١٢ ــ ومن جهة أخرى ، يعتمد نجاح اللجنة إلى حد كبير على رئيسها ، فالرئيس الحكيم هو الذي لا يأخذ الأصوات على الموضوعات المهمة ، وإنما يجتذب كل عضو لكي يدلي برأيه ، ثم يحاول أن يلخص الآراء بطريقة تشعر كل عضو أنه اشترك في النتيجة والرأي النهائي ، ولا شك أن الأعضاء غالباً ما يوافقون على هذا الرأي إذا لم يسبق لهم التصويت على رأي آخر ، ويلعب رئيس اللجنة أيضاً دوراً مهما في جعل المناقشة محصورة حول الموضوع ، وفي التأكد من إتمام الاجراءات العملية السابقة للاجتماع حتى يسهل على اللجنة عملها (٥) .

١٣ ــ تخصيص حدود قصوى للمكافآت المالية التي يحصل عليها اعضاء اللجان مقابل حضور جلسات وذلك منعاً لانتشار ظاهرة التبذير والاسراف (٦) .

١٤ ــ تحديد فترة زمنية تلتزم خلالها اللجان الخاصة أو المؤقتة بإنجاز المهام الموكولة إليها (٧) .

---

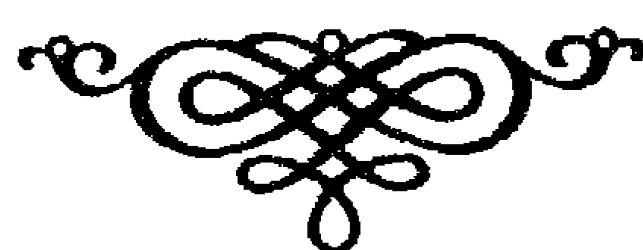
(١) د. علي عبد المجيد عبده : مرجع سابق ، ص ١٣ وما بعدها .
(٢) علي عبد المجيد عبده : مرجع سابق ص ١٤ .
(٣) د. بكر القباني ، مرجع سابق ، ص ١٢٩ ، وما بعدها .
(٤) د. سليمان محمد الطماوي ، مرجع سابق ، ص ٧٨ .
(٥) د. علي عبد المجيد عبده : مرجع سابق ، ص ١٤ وما بعدها .
(٦) د. بكر القباني ، مرجع سابق ، ص ١٣٠ .
(٧) د. الهواري ، المرجع السابق ، ص ٨٠ ــ د. القباني ، مرجع سابق ، ص ٢٣١ .

١٥ ــ متابعة أعمال اللجنة أول بأول ، من قبل جهة مسؤولة .

١٦ ــ يجب أن تدرس توصيات اللجنة وينفذ السليم منها في الوقت المناسب .

١٧ ــ يجب تقييم أعضاء اللجنة عن طريق تقدير مدى فاعلية الاسهام بالنسبة لهدف اللجنة لا مدى اتفاق ما يقال مع رأي شخص أو معارضته لهذا الرأي [1] .

١٨ ــ ان يعاد تشكيل اللجنة الدائمة سنوياً كما هو الحال بلجان مجلس إدارة مدينة « لندن الكبرى » [2] .



(١) د. عبد الكريم درويش ، د. ليلى تكلا : مرجع سابق ، ص ٣٣٧ .
(٢) د. طاهر مرسي عطية : مرجع سابق : ص ٤٣ .

الفصـل الثـامن

الجوانب الاجتماعيـة والبيئيـة للتكامـل الاداري والتنظيمي بين المـدن العربية

للدكتور محمد فهمي الكردي

لعل المتغيرات السريعة ، والمتلاحقة التي شهدتها مجتمعات العالم الثالث خلال العقود الثلاثة الأخيرة ، على الأقل ، قد أفرزت عدداً من الظواهر المجتمعية فألحّت على متخذي القرار ، والتنفيذيين — شأنهم شأن الاكاديميين — بضرورة البحث عن عوامل تكونها ، وتحليل الآثار الناجمة عنها ، وتصور الحلول الملائمة لها .

وكانت « **المدينة** » من أبرز هذه الظواهر فهي لم تنسج خيوطها في اطارها المكاني المحدود فحسب ، وإنما تجاوزته إلى الأنماط المعيشية المجاورة (وغير المجاورة) كي تؤثر فيها — إما سلباً أو إيجاباً — وتكوّن معها اطاراً مجتمعياً شاملاً يتميز بحراك للموارد ، وحركة للسكان . إلا أنه من اليسير تمييز المدينة فهي تعد دائماً بمثابة « المركز » الذي تدور حوله كافة الأنماط الأخرى ، يؤثر فيها بقدر ما يتأثر بها .

ولا تخرج « **المدينة العربية** » كثيراً عن إطار هذا التحليل ، إلا أن ما يميزها بوضوح هو ظهور المشكلات العديدة التي تحد كثيراً من فاعليتها في تنمية كافة طاقاتها ، وامكاناتها . و « المشكلات » هنا نوعان : إما نقص واضح في الامكانات المادية رغم وجود طاقات بشرية قادرة على استيعاب تلك الامكانات (إن كانت متاحة) ، أو فائض ملحوظ يميزها ، في ذات الوقت الذي لا تتوافر فيه تلك الطاقة البشرية الفاعلة .

ويلاحظ أن بعض المدن العربية تعاني من النوع الأول من المشكلات ، بينما يبرز النوع الثاني في البعض الآخر منها .

ومن هنا كان مطلب « **التكامل** » أمراً حيوياً لنمو المدينة العربية ككل ، فليست واحدة منها — مهما بلغت — بقادرة على تنمية مجالات الحياة بها دون الاعتماد على الأخريات . وللتكامل صور شتى ، ومستويات متعددة فهناك التكامل السياسي والاقتصادي والاجتماعي والثقافي ، والاداري والتنظيمي .. الخ كما أن مستويات التكامل تبدأ محلياً (داخل المدينة الواحدة) ثم ينتقل ذلك إلى مستوى أكبر وليكن بين العواصم العربية ، ثم ينتهي إلى التكامل بين المدن العربية ككل .

وهدفنا في هذا البحث هو تحليل الجوانب الاجتماعية والايكولوجية المميزة للتكامل الاداري والتنظيمي بين المدن العربية . ولعل اختيارنا للاطار الاجتماعي والبيئي يرجع إلى ما عانته هذه المجالات من اهمال بالمقارنة بالمجالات الأخرى المستخدمة في تحليل قضايا المدينة مثل الجغرافيا والاقتصاد والهندسة المعمارية .

ومن أجل تحقيق الهدف من هذا البحث ، كان لا بد من تقسيمه الى **ستة موضوعات رئيسية** تتناول المداخل المتعددة لقضية المدينة ، والاطار الاجتماعي البيئي للمدينة العربية ، وأنماط الهياكل الادارية والتنظيمية القائمة فيها ، والأساليب الادارية والتنظيمية السائدة في المدن العربية المعاصرة ، والمشكلات الاجتماعية البيئية التي تعوق مسيرة التكامل بينها ، ثم أخيراً اقتراح استراتيجية تتجه بنا نحو التكامل الاداري والتنظيمي بين المدن العربية .

أولاً : المدخل « متعدد الأنساق » في معالجة قضية المدينة

تعددت الرؤى ، واختلفت في تناول مسألة « المدينة » بصفة عامة . ولم يكن ذلك من قبيل الصدفة أو الخصوصية في دراسة هذه المسألة ، وانما نجم عن طبيعة القضايا المتضمنة بها . فالمدينة دراسة « لنمط معيشي » يتميز بوجود نشاط اقتصادي رئيسي غير الزراعة (صناعة — تجارة — خدمات .. الخ) ، وباستقرار العلاقات الثانوية بين ابنائه ، وبسيادة الأنساق القيمية غير التقليدية ، وبزيادة الانفتاح على العالم الخارجي ، وبتركز مجالات الخدمة ، والادارة ، فضلاً عن الاتصال والتفاعل المرتبطين بالأنماط المعيشية الأخرى .

ويكشف هذا التعريف لمفهوم « المدينة » عن تعدد العناصر ، وتشابكها فضلاً عن افتراض تكاملها في إطار واحد . فالمدينة في الأصل إطار طبيعي يسكنه الانسان ، ولا يتمكن من الاقامة به ، والاستقرار دون أن يستند ذلك المكان إلى قاعدة اقتصادية تضمن له المعيشة المادية المستقرة ، ولا يكون لذلك أي معنى أو مضمون بغير وجود نسيج من العلاقات الاجتماعية تسمح بنشأة التفاعل في المجتمع .

ومن الطبيعي أن ينمو بين الانسان ، والبيئة (الجغرافية ، أو الاقتصادية) علاقة — أياً كان اتجاهها ، أو مضمونها — تنشأ من خلالها

كافة الجهود والمحاولات لزيادة تأقلم الانسان مع بيئته ، وتكثيف سيطرته عليها وإخضاعها لتحقيق أهدافه . ويرجع بعض علماء الايكولوجيا Ecology المشكلات التي تواجه المجتمع الحضري إلى تلك الحالة من فقدان التوازن بين عناصر البيئة ، وجهود الانسان ، الأمر الذي ينتهي إما إلى سيطرة البيئة على كل مقدرات البشر (كما هو الحال في المجتمعات المتخلفة) ، أو هروب الانسان الى بيئة أخرى يحاول فيها — مع غيره — استغلال امكاناتها وطاقاتها (وهو وارد أيضاً في مجتمعات العالم الثالث وما يميزها من ظاهرة هجرة العقول) .

وقد تباينت المدارس الفكرية وتفاوتت في تبني مدخل معين تُفسّر من خلاله قضايا المدينة ومشكلاتها فمن مؤمن باتجاه جغرافي ، الى معتنق لفكر اقتصادي .. ومن متبنٍ لمدخل اداري سكاني ، إلى مساير لمنهج اجتماعي — بيئي .. وهكذا تعددت الاتجاهات واختلفت ، وحتى نزيل بعض الخلط القائم فيما بينها نعرض فيما يلي ، لأهم ركائز كل اتجاه :

١ — الاتجاه الجغرافي :

لعل الاهتمام الجغرافي بدراسة المدينة هو أقدم الاتجاهات التي ظهرت في هذا الصدد إذ أنها ترجع إلى جذور تاريخية شملت الفكر الجغرافي كله . والتركيز الأكبر لهذا الاتجاه يتبلور في الاعتماد على « العلاقات المكانية » Spatial Relations التي يتيحها « الموقع » Location المميز للمركز الحضري . وتلعب « الأرض » بطبيعة الحال الدور الفعّال في تحليل عناصر هذا الاتجاه ، فالاستخدامات التي يقترحها الانسان للأرض في المدينة تحدد مدى كفاية أنشطتها وفعاليتها . وتبدو علاقة المكان بغيره من الأماكن محدداً رئيسياً لفكرة العلاقات بين المدينة ، وغيرها من المدن .

وظهرت مجموعة من النظريات المتسقة مع هذا الاتجاه مثل : « النظريات المتمركزة » Concentric و « القطاع » Sector و « النويات المتعددة » Multiple Nuclei و « التحليل المتدرج » Gradient Analysis وبصفة عامة ، فإن هذا الاتجاه في دراسة المدينة يتضمن أساساً في نطاق الجغرافيا البشرية التي لا تكتفي بالتعرف على بناء المدينة وإنما تضيف إلى ذلك دراسة أنشطتها ، ووظائفها .

٢ — الاتجاه الاقتصادي :

يمثل الجانب الاقتصادي محوراً رئيسياً من المحاور التي يرتكز عليها فهم ما يدور بالمدينة . فالتركيب الاقتصادي يعد مسئولاً مسئولية حيوية عن تكوين المدينة وبنائها ، كما يشترك في ممارستها لوظائفها ، فضلاً عما يسهم به من تحديد لحركة السكان بين أقاليم الدولة ، حيث يتحرك السكان إلى فرصة العمل الأرحب ، وكمية الأجر الأزيد . ومن ثم يعتمد العلماء على هذا الاتجاه كثيراً في تفسير تدفقات الهجرة التي لا تنقطع من الريف إلى المدينة .

وتستهدف نماذج التحليل الاقتصادي في هذا المجال ، دراسة « الهيكل المكاني الحضري » Urban Spatial Structure أملاً في تحقيق « الاستخدام الأمثل » Optimal Use ، وتدعيم التوازن بين موارده المادية ، والبشرية [1] .

ويتساءل الاقتصاديون الحضريون عن الحلول المثلى للمشكلات الاقتصادية التي تظهر نتيجة تطبيق نماذج اقتصادية جاهزة — قاموا هم بصياغتها — وما تجره معها من مشكلات اجتماعية ، وإدارية ، ومالية .. ومن ثم تركز بحثهم أحياناً حول التكلفة الاجتماعية بالنمط الحضري .

ويهتم الاتجاه الاقتصادي — فيما يهتم — بدراسة العلاقات الحضرية القائمة سواء كانت بين المدن بعضها البعض ، أو داخل المدينة الواحدة . كما عالج قضية الفروق الاقتصادية بين المناطق الحضرية التي تؤدي — رغم وجود ما يعرف « بالتدفقات الحضرية » — إلى تفاوت في أنصبة المدن من الموارد المادية والبشرية المتاحة .

٣ — الاتجاه الاداري السكاني :

ويدمج البعض بين هذين الاتجاهين — رغم إمكانية الفصل بينهما — وذلك لأن « التقسيم الاداري » Administrative Division الذي يميز أية دولة يستهدف الاشراف على عدد من السكان . فهو دعامة أساسية تتمثل في خضوع المنطقة — حضرية كانت أو ريفية — للادارة المحلية وتكون محدودة بنطاق إداري تصطلح عليه الدولة .

والتقسيمات الادارية في كثير من الدول دائمة التغير والتبدل ويرجع ذلك إلى ظروف اقتصادية أو سياسية أو إدارية . ويتبع ذلك — بطبيعة الحال — تذبذب في أعداد السكان بين الزيادة ، والنقصان ، فضلاً عن نشأة مراكز حضرية جديدة يمكن أن تستوعب أعداداً من السكان تكون نازحة من مراكز حضرية أخرى ، أو مناطق ريفية .

ولا يكشف الاتجاه الاداري ، أو المدخل السكاني عن المفهوم الحقيقي للتحضر فالحدود الادارية المصطنعة ، وأعداد السكان — في كثرتهم ، أو قلتهم — قاصرة عن تفسير مضمون التحضر ، الذي هو في النهاية أسلوب حياة .

٤ — الاتجاه الاجتماعي — البيئي :

ويؤكد هذا الاتجاه على ضرورة تبني القيم الاجتماعية والثقافية كموضوع يمكن أن نفسر من خلاله كل الظواهر التي تظهر بالمدينة . وقد اهتم « ماكس فيبر » Max Weber بدراسة أثر القيم على المجتمع الحضري وأشار إلى أن العديد من المدن مثل : « القدس » ، و « مكة » ، و « المدينة » قد اكتسبت مكانتها بفضل القيم الروحية التي تلعب دوراً هاماً في تنظيم النشاط الاقتصادي ، والاجتماعي لمجتمع المدينة [2] .

---

1. Vernon R. Hoover E: "Economic Aspects of Urban Research" In Hauser p., and Schmore L, **The Study of Urbanization**, John Wiley & Sons, Inc., New York, 1967, p. 191.

(٢) عبد الاله ابو عباس واسحق يعقوب القطب : **الاتجاهات المعاصرة في الدراسات الحضرية** . الكويت : وكالة المطبوعات — ١٩٨٠ ص ١٣٦ .

ويرتبط هذا الاتجاه تماماً بالمدخل البيئي لفهم ظواهر المدينة حيث يركز على دراسة التفاعل بين عناصر أربعة هي : البيئة ، والسكان ، والتنظيم الاجتماعي ، والتكنولوجيا . وتتوقف درجة التحضر بالمجتمع على طبيعة العلاقة بين عناصر هذا المركب فهو يجمع بين متغيرات اجتماعية ، وبيئية ، واقتصادية ، وتكنولوجية .

ولما كان كل اتجاه بذاته يتسم بالقصور في تفسير ظواهر المدينة ، ومشكلاتها ، فإن الاتجاه « بتعدد هذه الأنساق » وتداخلها هو المدخل الصحيح ــ في نظرنا ــ لمناقشة مسائل المدينة ، وقضاياها .

ثانياً : الاطار الاجتماعي ــ البيئي للمدينة العربية

تمثل المتغيرات الاجتماعية أهمية كبرى في نشوء الظاهرة الحضرية بصفة عامة ، وفي عملية تكون المراكز الحضرية ونموها على وجه الخصوص ، ورغم ذلك فإن هناك ندرة ملحوظة في تلك الدراسات والبحوث التي تتناول هذه المتغيرات ، إذا ما قيست بمثيلتها المتوافرة التي عالجت المتغيرات الأخرى غير الاجتماعية .

وتتجه مجموعة من العلماء المحدثين في علم الاجتماع الحضري ، إلى تناول هذه العملية (أي نشأة المدن ونموها) من وجهة نظر مزدوجة ، فكما يرون التحضر متمثلًا في تمركز جغرافي للسكان ، والأنشطة (غير الزراعية) في موقع ذي شكل وحجم معينين ، يجدونه أيضاً واضحاً في انتشار جغرافي (كذلك) لانماط القيم ، والسلوك الحضرية السائدة وكذا الهيئات والمؤسسات الحضرية القائمة .

فالمدينة ــ وفق منظور اجتماعي ــ هي شكل طبيعي يسعى في النهاية إلى إحداث التنظيم المكاني لعناصر البناء الاجتماعي السائد . ويتكون « البناء الاجتماعي » Social Structure بصفة عامة من مجموعة متصلة من العلاقات الاجتماعية التي تبرز من خلالها أدوار الأفراد ووظائفهم . وتمثل « الطبقة » Class و « التدرج الاجتماعي » Social Stratification ركيزتين أساسيتين في تحديد ذلك المصطلح . ويتميز البناء الاجتماعي الحضري بخصائص ذاتية ، وسمات نوعية تميزه عن البناء الاجتماعي الكلي لعل أهمها : العلاقات غير الشخصية ، والأنماط الثقافية المتعددة ، والانفتاح على العالم الخارجي .

وقد لعبت التفسيرات التي قدمها علم الاجتماع دوراً هاماً في رسم إطار الاتجاه البيئي المتصل بقضية المدينة . ويمكننا مبدئياً تحديد مجال « الايكولوجيا البشرية » Human Ecology في هذا الصدد بأنه عبارة عن : « دراسة أنماط تحركات السكان واستيطانهم في منطقة ما ، وتأثرهم ببيئتهم الطبيعية ، والاجتماعية ، والثقافية »[1] .

وقد برز أقطاب هذا الاتجاه من بين زعماء مدرسة « شيكاغو » التقليدية ، أو من بين المحدثين في هذا الاتجاه أمثال : « دنكان Duncan » ، « شنور Schnore » « جبز Gibbs » « مارتن Martin » . وقد خرج الأولون منهم بما اصطلح عليه « المركب البيئي » (الذي سبقت الاشارة إليه) ، ورغم أنه بمكوناته الأربعة يمكن استخدامه في مجالات أخرى غير المجال الحضري ، فضلًا عن أن هذه المكونات ذاتها تحتاج إلى تحديد ، إلا أن ذلك يعتبر إطاراً مقبولًا لتفسير ظواهر المدينة ، ومشكلاتها (من وجهة نظر هذا الاتجاه على الأقل) .

ورغم الاتساق العام بين نمط التحضر العالمي ، ومثيله في الدول العربية ، إلا أن هناك خصوصيات معينة تميز « المدينة العربية » عن سواها على النطاق العالمي . ولعل مرد ذلك ما شهدته خلال العقود الثلاثة الأخيرة من هذا القرن من تغيرات جذرية أصابت الهيكل السكاني فزاد عدد سكانه زيادة طبيعية نجمت عن ارتفاع معدلات المواليد ، وانخفاض معدلات الوفيات (فالدول العربية جميعاً تقع في مرحلة الانتقال السكاني Demographic Transition ثم اضافت إلى ذلك زيادة أخرى غير طبيعية تمثلت في معدل صافٍ للهجرة يعد بمثابة اضافة لأعداد السكان الحالية تحققت من ارتفاع ملحوظ لأعداد الوافدين إلى المجتمعات العربية (والنفطية منها بخاصة ، والواقعة بمنطقة الخليج بالذات) إذا ما قورنت بأعداد النازحين منها . ولم تتوزع موجات الهجرة هذه بين مناطق كل دولة بشكل متوازن ، بل إنها اتجهت مباشرة إلى المدن حيث فرصة العمل أكبر ، ومتوسط الأجر أزيد ، فضلًا عن التسهيلات الحضرية الأخرى المتاحة بالمدن من تعليم ، وعلاج ، وترفيه ، وتثقيف .

ولم تحدث هذه الثورة السكانية ــ إذا جاز التعبير ــ بمعزل عن تغيرات أخرى صاحبتها ، وارتبطت بها بل أن بعضها كان بمثابة السبب ، والبعض الآخر كان من قبيل النتيجة .

فالتغيرات الاقتصادية التي حدثت بالمجتمعات العربية عموماً والنفطية منها خصوصاً أدت إلى احلال الهياكل الاقتصادية الأكثر تعقيداً محل الأولى التي تتسم بالبساطة . فبعد أن كانت الحرف البسيطة والصناعات الأولية (مثل : صناعة السكر ، والنسيج ، والزجاج ، والبلاط ..الخ) هي المسيطرة والسائدة على صعيد المدن العربية تحول ذلك في مرحلة تالية (بدأت مع أوائل الستينات من هذا القرن) إلى طور « التصنيع » Industrialization المميز مثلًا للقاهرة ، وبغداد ، والدار البيضاء ، كما أن الدول النفطية تسعى الآن إلى استغلال عوائد النفط في تمويل حركة التصنيع ، وليس أدل على ذلك سوى ما تشهده الآن بعض مدن المملكة العربية السعودية أو الكويت . والعلاقة بين التصنيع ، والتحضر علاقة جدلية إذ أن التفاعل بينهما وثيق ، والتأثير تبادلي حيث ينتقل السكان (سواء من داخل المجتمع ، أو من خارجه) إلى المدن الصناعية فيقيمون بها ويستقرون .

أما التغيرات الاجتماعية فقد اقترنت بوجود هيكل سكاني متحول ، وبناء اقتصادي متغير ، فعندما تسعى جماعات (ذات تركيب طبقي معين ، ومحدد بعناصر مثل : المهنة والدخل ، والتعليم) للهجرة من منطقة ريفية في دولة ما إلى المدينة ، فإنها بالقطع تتعرض إلى مؤثرات اجتماعية ــ بيئية شديدة التعقيد ، والتركيب . فهي من جانب قد تبلور نسقها القيمي ــ وهو تقليدي بطبيعة الحال ــ وضرب بجذوره في تشكيل أنماط السلوك والفعل الذي يتخذه الفرد حيال المواقف المختلفة ، ولكن هذه

(١) محمود الكردي : **النمو الحضاري : دراسة لظاهرة الاستقطاب الحضري في مصر** . (القاهرة) : دار المعارف ، (الطبعة الثانية) ١٩٨٠ ص ٣٦-٣٩ .

الجماعات تسعى — من جانب آخر — للتعامل مع نسق قيمي جديد ومغاير لما ألفته . ولا يجد أفرادها أنفسهم في « موقف اختيار » لأي القيم يختارون ، وإنما هم « مجبرون » — بشكل أو بآخر — للانصياع إلى قوالب الأنماط الحضرية التي يتعاملون معها . فقيمة « الوقت » مثلاً ضئيلة في المجتمعات العربية عموماً ولكنها أكثر ضآلة وضعفاً في أنماطها الريفية والبدوية ، إذا ما قورنت بوجودها في الأنماط الحضرية ، وما يصدق على هذه القيمة ، ينسحب على أنماط القيم الأخرى .

وتشهد المدن العربية — شأنها شأن بقية مدن العالم — **تكوين فئات طبقية اجتماعية جديدة** لم تكن قائمة من قبل في التركيب الطبقي السائد . ومن الطبيعي أن موجات الهجرة الريفية — الحضرية لم تكن مسئولة وحدها عن تكوين مثل هذه الفئات (أو الشرائح) وإنما أضيف إلى ذلك عوامل عديدة مثل : التعليم ، وزيادة متوسط الدخل ، والحراك المهني وما يؤدي إليه من حراك اجتماعي يصحبه ارتفاع لمستوى التطلعات الذي قد يتخذ شكلاً حاداً وصراعياً ، إذا لم يشبع اشباعاً صحياً ، وسليماً .

ويتعامل سكان الحضر — أياً كان مصدرهم — مع نمط بيئي مغاير تماماً ليس فقط من حيث البيئة الطبيعية ، والاستخدامات المتنوعة لأراضيها ، فلم تكن « لعُمان » مثلاً منذ ثلاثين عاماً ، نفس الاستخدامات الحالية لأراضيها ، كما أن اكتشاف النفط « بالكويت » ، و « مجتمعات الخليج » قد أضاف وظائف بيئية لم تكن موجودة من قبل ، ناهيك عن التغير الجذري الذي أصاب مدن « المملكة السعودية » سواء الدينية منها (مثل : مكة ، والمدينة) أو التجارية — الخدمية (مثل جدة : الميناء الرئيسي) أو النفطية — الصناعية (مثل : الدمام ، والظهران) .

وما يهم التأكيد عليه هنا يتلخص في أن هذا التحول البيئي لم يتم في فراغ وإنما أصاب الانسان أيضاً ، فهو المسبب له ، كما أن نتائجه تعود إليه أيضاً .

ثالثاً : أنماط الهياكل الادارية ، والتنظيمات القائمة بالمدن العربية .

تتفاوت المجتمعات العربية من حيث هياكلها الاقتصادية ، وأبنيتها الاجتماعية ، وأطرها الثقافية ، ومن ثم تتباين في نوعية المشكلات الناجمة عن هذه العناصر ، وتختلف من حيث سبل العلاج لمواجهتها . ويرجع ذلك بصفة أساسية إلى « **التكوين الاجتماعي — الاقتصادي** » المميز لكل مجتمع ، وإلى الأساليب المتبعة لصياغة هذا « التكوين » وفق أهداف المجتمع ، ومتطلباته .

وإذا قصدنا تحليل الأساليب التي يلجأ إليها أي مجتمع ، فإننا نجدها متشابهة — تقريباً — ومتسقة إلى حد بعيد ، فما هو مستخدم في اتخاذ قرار سياسي لا يخرج كثيراً عما هو قائم في ترشيد اقتصادي ، وما هو مرتبط بوسائل ضبط اجتماعي متسق إلى حد كبير مع عناصر الاطار الثقافي السائد . فالمجتمع « اطار كلي ومتكامل » فما يحدث في نمطه الحضري مثلاً ينطبق كثيراً على ما يقع في نمطه الريفي أو البدوي . فرغم التفاوتات القائمة بين هذه الأنماط بعضها البعض ، إلا أن **الانسان** هنا هو المتغير الثابت ، وهو الذي يقترح الأساليب الموجهة لاستغلال كل نمط معيشي . وكل « مزية » ، أو « خطأ » يظهر بعد ذلك لا يرجع إلى الأسلوب ذاته ، بقدر ما يعود إلى مدى ملاءمته للمسألة التي اقترح لمعالجتها من ناحية ، وطريقة تطبيق الأسلوب ، وتوجيهه نحو قضايا كل نمط من ناحية أخرى .

ولعل المدن العربية نموذج مثالي يعكس التفاوت الواضح في الهياكل الادارية القائمة بها ، ويمكننا أن نميز في هذا الصدد بين أنماط رئيسية أربعة : فمن نمط ثابت إلى آخر متغير ، ومن نمط ملائم (بنائياً ، ووظيفياً للمجتمع) إلى آخر مغترب عن ثقافة المجتمع ، وقيمه .
ونستوضح فيما يلي هذه الأنماط بشيء من التفصيل :

١ — النمط الثابت (التقليدي) :

وينمو مثل هذا النمط في ظل ظروف تقليدية عامة يمر بها المجتمع ، فهو يتأثر إلى حد كبير بحجم التطورات التي تصيب المجتمع ، (وتكون في هذه الحالة ضئيلة نسبياً) ، ولعل ثباته لا يرجع إلى رسوخه ، وقوة دعائمه بقدر ما يعود إلى عدم قابليته للتغير وفق الظروف الجديدة . ويمكننا أن نحدد سمات هذا النمط على النحو التالي :

— تمثل **العزلة المكانية** إحدى السمات الرئيسية المميزة له ، وقد ترجع هذه العزلة إلى أسباب جغرافية تتصل بالموقع أو الظروف المناخية ، وقد ترتبط بجذور تاريخية مميزة للمدينة ، وقد تتصل بأسباب عسكرية — استراتيجية .

— لعل **ضعف الامكانات الاقتصادية** المتاحة للمدينة يشكل مصدراً أساسياً لتكوّن هذا النمط ، وسمة مميزة له ، حيث أن ذلك يقلل الفرصة لتنمية المدينة ، ويمنعها من تحقيق الاتصال بين المناطق الأخرى .

— يتسم هذا النمط كذلك **بتقليدية نسق القيم السائد** ، وذلك إفراز طبيعي لعزلة مكانية وضعف اقتصادي . وطبيعي أن يعوق نسق القيم التقليدي أية جهود تبذل لاخراج المجتمع الحضري من عزلته ، وتخلفه .

— يساهم التقوقع الثقافي ، **وعدم الانفتاح على العالم الخارجي** في إكساب هذا النمط مزيداً من التقليدية ، ذلك أن ضعف وسائل الاتصال — ومن ثم عدم فعاليتها — يؤدي إلى عدم معرفة أنماط التغير الجارية ، ومن ثم إلى فقدان الرغبة فيه ، وعدم الحماس له ، الأمر الذي ينتهي بالركود والجمود .

وإذا ما حاولنا فحص هذه السمات ، ومحاولة تطبيقها على ما هو قائم بالمدن العربية لوجدنا بعض الأمثلة والنماذج ، ولكنها لا تنسحب على كل المدن القائمة بدولة بذاتها ، وإنما قد نجد بعضها فقط مما ينتمي إلى مثل هذا النمط . فليست كل المدن تمر بنفس الظروف حتى داخل الدولة الواحدة ، فهناك متغيرات : تاريخية ، وجغرافية ، وسياسية ، وجيوبوليتيكية (سياسية طبيعية) واقتصادية ، واجتماعية — ثقافية تلعب أدوارا بارزة في تكوين بعض المدن ونشأتها ، وتطورها فيؤدي ذلك إما : إلى ازدهارها ونموها ، أو إلى تخلفها وانحسارها .

ولا شك أن الأساليب التي تمارس بالمدن ــ في إدارتها ، وتنظيمها ــ تؤثر تأثيراً مباشراً في مبلغ ذلك النمو ، (أو التخلف) . فعندما يتخذ الشكل الاداري ــ التنظيمي بالمدينة ، صورة المركزية مثلاً في كل الأنشطة والعلاقات فإن نمو المدينة يصير بطيئاً ، وتطول عملية تنفيذ مشروعاتها التنموية وتتعطل .

٢ ــ النمط المتغير (لملاحقة التطور) :

لعلنا نتفق مع « اريك لامبارد » Eric Lampard في تحديده لأنماط التحضر التي مرت بالعالم ، وتتلخص فيما يلي [١] :

ــ التحضر البدائي Premordial Urbanization وتظهر فيه بعض محاولات لتكيف الفرد مع البيئتين : الطبيعية ، والاجتماعية .

ــ التحضر المميز Defeinitive Urbanization ويبدأ في هذا النمط ظهور بعض وظائف محددة ــ بدرجة ما ــ للمدن .

ــ التحضر الكلاسيكي Classic Urbanization وتنبثق فيه قيود عديدة حول نمو السكان ، ونشأة المدن .

ــ التحضر الصناعي Industrial Urbanization وهو الشكل المعاصر للتحضر ويتميز بالتقدم التكنولوجي ، وتركز السكان بالمدن ، واتساع المراكز الحضرية عموماً ، فضلاً عن ظهور قيم حضرية مميزة .

ويتجاوز النمط المتغير للمدينة العربية ــ أو غيرها ــ الأشكال الثلاثة الأولى (وفق تصور « لامبارد ») كي يتسق مع الشكل الأخير (الصناعي) . فهو نمط يحاول الخروج من الثبات ، والجمود اللذين ميزا النمط السابق وذلك عن طريق الانخراط في النموذج الصناعي الذي لا يغير الأنماط المادية للمجتمع فحسب ، وإنما يتجاوز ذلك إلى تغيير الأنساق القيمية لأفراد المجتمع أيضاً لمسايرة خصائص هذا النموذج وسماته .

ولعل القاهرة ، والاسكندرية ، وبغداد ، والدار البيضاء ، والجزائر ، وعمان ، ودمشق هي بعض الأمثلة لمدن عربية تحولت خلال النصف الأول من هذا القرن من النمط الثابت إلى النمط المتغير .

وحتى يحدث هذا التحول ينبغي أن تعدل الهياكل الادارية ــ التنظيمية القائمة ، أو تبتكر هياكل جديدة وذلك لمسايرة التغير الجذري الذي حدث بفعل دخول النمط الصناعي إلى المجتمع بعامة ، وإلى المدن بخاصة .

٣ ــ النمط الملائم (لبنية المجتمع ، ووظائفه) :

يكتسب النموذج أهميته ، ويحقق فعاليته من مدى ملاءمته لظروف المجتمع ــ أو القطاع ــ الذي يرجى تنميته . وتتبلور ملاءمة نمط الهيكل الاداري والتنظيمي للمدينة العربية من خلال متغير حيوي وهو « السكان » فهو يعد بمثابة العنصر الفاعل والمؤثر في بناء المدينة وتطورها .

كما أن معدلات النمو المتزايدة التي تشهدها معظم المدن العربية ، قد كشفت عن مزيد من المشكلات التي لم تعد قاصرة على المجال الديموجرافي وحده ، وإنما تجاوزته إلى التأثير في الهياكل الاقتصادية ، والأبنية الاجتماعية ، والأطر الثقافية . ومن ثم لزم إعادة النظر في الهياكل الادارية ــ التنظيمية القائمة بكل المدن العربية ، فقد دلت كثير من الدراسات أنه بافتراض كفاية العناصر السابقة واتاحتها ، فإن فاعليتها تكون محدودة للغاية إذا لم تساندها أطر فعّالة ومجدية للادارة والتنظيم داخل كل مدينة من ناحية ، وبين المدن بعضها البعض داخل الدولة من ناحية أخرى . فضلاً عن ضرورة قيام تكامل ــ ولا نقول تشابه ــ بين الهياكل الادارية و التنظيمية في المدن العربية بعضها البعض .

٤ ــ النمط المغترب (عن ثقافة المجتمع) :

تسير بعض المجتمعات وفق نماذج غريبة عنها تكون قد استجلبتها من مجتمعات أخرى مختلفة في أنساقها الاجتماعية ، وأبنيتها الاقتصادية ، ونظمها السياسية ويكون النموذج ــ آنذاك ــ إفرازاً طبيعياً لهذه العناصر والمكونات ، فإن حقق نجاحاً في المجتمع الذي انبثق فيه فمرد ذلك أنه كان صادقاً في التعبير عن الخصائص الذاتية للمجتمع ، وإن فشل في ذلك فلا بد أنه لم يفلح في تحقيق هذا الهدف . ولكن الذي يحدث بالنسبة لبعض المجتمعات أن ذلك النجاح قد يغريها على الاستعانة بذات النموذج متصورة أنه لا بد محققٌ ذات النجاح ، متناسية أن النموذج في ذاته لا يعني أي شيء على الاطلاق فهو أصم لا حياة له ولا جدوى ، وإنما العبرة في مدى ملاءمته لانساق المجتمع (أولاً) ، ثم (ثانياً) في مدى كفاية تطبيقه من أجل تحقيق أهداف مجتمعية واضحة .

إن النقل عن المجتمعات ، والاستعانة بما توصلت إليه الحضارة البشرية أمر لا مفر منه ــ بل هو لازم وضروري ــ ولكن تطوير النماذج التنموية المنقولة وتطويعها إلى ما يلائم البيئة التي ستنقل إليها مسألة حيوية لسلامة هذه النماذج واستقرارها ونموها من جانب ، ولتحقيق التطور اللازم للمجتمعات من جانب آخر .

وظاهرة « النمط المغترب » متفشية في المدينة العربية ــ قدر تفشيها أصلاً في المجتمعات العربية ككل ــ ولعل أصدق دليل على وجودها هو انبثاق ظاهرة أخرى تؤكدها ألا وهي « الازدواجية الحضرية » [٢] ، ففي كل مدينة عربية تقريباً نلحظ أنماطاً متناقضة يمكن تصنيفها بسهولة إلى مجموعتين : الأولى تقليدية راسخة ، والثانية حديثة متجددة . وذلك ينطبق على كل المجالات والأنشطة ابتداءاً بالسوق (وما به من سلع) ، والعمل ، والمسكن ، ومروراً بنسق القيم وأنماط الفكر ، والسلوك ، وانتهاءا بالعلاقات القائمة بين المدينة وغيرها من المدن . ومن الطبيعي أن النمط المغترب يبدأ بعناصر المجموعة الثانية ليمتد بعد ذلك ويمسخ عناصر المجموعة الأولى ، ويشوهها .

1- Lampard, Eric: ''Historical Aspects of Urbanization'', In: Hauser & Schmore L, Ibid., p. 523.

(٢) لتحليل فكرة « الازدواجية الحضرية » وتطبيقاتها بالمدن العربية راجع السيد الحسيني : المدينة : دراسة في علم الاجتماع الحضري ، القاهرة : دار الكتاب للتوزيع ، ١٩٨٠ ، ص ٢٧٠ وما بعدها .

رابعاً: الأساليب الادارية والتنظيمية السائدة في المدن العربية

لم تكن الأنماط السابقة سوى إطار كلي شامل يحدد الهياكل الادارية والتنظيمية العامة القائمة بالمدن العربية ، الأمر الذي يستوجب معه الاشارة إلى بعض الأساليب المتبعة في ادارة هذه الهياكل . ورغم أن هناك أساليب عامة مطبقة في المجتمعات العربية بعامة ، وفي أنماطها الحضرية بخاصة ، إلا أن ما وصفناه سابقاً « بالخصوصية » المميزة للمدينة العربية ، تجعلنا نبحث عن الكيفية التي تطبق بها هذه الأساليب ، ونستقصي الفعالية التي تتركها في تسيير أنشطة المدينة

ويمكننا أن نميز هنا بين أشكال ثلاثة من هذه الأساليب : **الأول** يتعلق « بالمكان » الذي تمارس فيه ونفرق ـــ في هذا المجال ـــ بين المركزية ، واللامركزية ، بينما يرتبط **الشكل الثاني** « بالانسان » الذي يدير هذه الأساليب ويطبقها ، ونقارن في ذلك بين البيروقراطية ، والمشاركة . أما **الأخير** فيتصل بمجموعة من الأساليب التوفيقية التي تجمع بين أكثر من شكل .

وفيما يلي نستوضح هذه الأشكال من الأساليب بشيء من التفصيل :

١ ـــ المركزية ، واللامركزية :

يشير هذان المصطلحان إلى زيادة (أو نقص) سيطرة المدينة أو مكانها المركزي ، على مجال « اقليم المدينة الكبرى » Metropolitan Area وبخاصة فيما يتعلق بالخدمات المتاحة لهذا الاقليم . فبينما يشير التركيز Concentration إلى عنصر السكان ، ترتبط المركزية Centralization بمواقع الأنشطة عموماً (تجارة ، وصناعة ، وخدمات) وبالتحديد في المراحل التي تنمو فيها المدينة وتتسع لتنتقل المصانع ، والمتاجر ، والهيئات الحكومية خارج مركز المدينة .

ويجمع هذا الشكل من الأساليب بين عمليات عدة ، فهو عملية بيئية وجغرافية ، وإدارية ـــ تنظيمية في ذات الوقت ، وقد أتاح هذا التركيب ، والتعقيد الفرصة لظهور عديد من المشكلات المركبة أيضاً ، والتي تنتمي إلى ذات العناصر التي شكلتها ، ومن ثم تحتاج حلولها إلى قدر كبير من التصور الشامل ، وسلامة الرؤية .

وتعاني المدن العربية عموماً من ظاهرة المركزية سواء كاطار واقعي موجود ، أو كأسلوب اداري ـــ تنظيمي متبع لتدبير أنشطة المدينة . فالتركيب البيئي للمدينة يتيح نمو مثل هذه الظاهرة فهناك ما يمكن تسميته « بقوى الطرد المركزية » Centrifugal forces وهي تدفع بالنمو والوظائف من المنطقة الوسطى في المدينة الى الأطراف ، في ذات الوقت الذي تظهر فيه « قوى الجذب المركزية » Centripetal Forces التي تجتذب النمو ، والأنشطة الى المنطقة الوسطى من المدينة [1] .

وتكفينا حالة « القاهرة » للتدليل على حدة الظاهرة المركزية ، وسيطرتها على كافة الأنشطة بالدولة ككل ـــ وليس في حدود المناطق المحيطة بها فقط ـــ ففضلاً عن كونها عاصمة الدولة ، هي مركز الحكم والادارة وبها الهيئات والوزارات ، وتتكدس فيها الأنشطة التجارية والخدمية ، وهي مركز المواصلات الرئيسي ، وفوق ذلك تضم حوالي ١٨ ٪ من سكان الدولة (وفق تعداد عام ٧٦) يضاف إلى ذلك موجات هجرة متزايدة ومتلاحقة تفد الى القاهرة بشكل لا ينقطع وتسهم كل هذه العوامل في زيادة مركزية المدينة .

٢ ـــ البيروقراطية ، والمشاركة :

من البديهيات المسلم بها في علم الادارة أنه كلما ازدادت الاجراءات الادارية المتبعة في العملية الانتاجية (أو الخدمية) عن الحد المطلوب ، انخفضت معدلات الانتاجية ، وتضاءل الانجاز . ويستوي في ذلك مستوى الوحدة الانتاجية (المصنع مثلاً) مع المجتمع المحلي المحدود ، ويتشابه النطاق الاقليمي مع المستوى القومي للدولة ككل . وتأتي البيروقراطية Bureaucracy مجسدة لكل المشكلات الادارية . ولا نعني بها فقط المعنى الحرفي للمصطلح (أي الروتين الحكومي المغالى فيه) وإنما نقصد بها أيضاً تركز السلطة في أيدي جماعات من الموظفين الاداريين مع انعكاسات هذه القضية بكل معانيها ومضامينها على المجالات الاقتصادية والاجتماعية ـــ الثقافية والنفسية .

وتبرز البيروقراطية بشكل أوضح في النطاق الحضري ـــ حيث تكمن مقومات وجودها ـــ فالصناعة قائمة بكل عناصرها وتشريعاتها ومشكلاتها ، كما أن الخدمات متوافرة ومتشابكة ومعقدة بشكل يسهل ظهور المشكلات الادارية ويفرض بالتالي ضرورة البحث عن علاجات لها .

ولا حل لمشكلات البيروقراطية إلا بمزيد من المشاركة الايجابية في مواجهة القضايا التي تتعرض لها المدينة . ولا تتحقق هذه المشاركة دون تعديل الهيكل الاداري ـــ التنظيمي القائم . فهو يعاني من خلل في بنائه ، ووظيفته ، ويرتد ذلك على التعقيدات التي يفرضها ـــ هذا الهيكل ـــ على العمليات الانتاجية والخدمية .

وتعد « المدينة العربية » مجالاً خصباً لتفشي أمراض البيروقراطية ، وتتعاظم مشكلاتها وتتعقد كلما امتدت المدينة بجذورها إلى تاريخ عريق . فالقاهرة وبغداد ودمشق تمثل أوضح النماذج في هذا المجال . فالبيروقراطية « **ظاهرة حضارية مركبة** » تحكي كل تاريخ الدولة وحضارتها كما تعكس كل تصوراتها وخططها لمواجهة مشكلاتها التي تتجاوز النطاق الاداري إلى المجالات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية .

٣ ـــ أساليب توفيقية :

هناك مجموعة أخرى من الأساليب الادارية والتنظيمية السائدة في المدن العربية وهي خاصة بكل مجتمع على حدة (وقد يشترك أكثر من مجتمع في اتباعها) . ورغم أنها أحياناً تعمل على « التوفيق » بين عدة أساليب والدمج فيما بينها ، إلا أنها تستند بصفة عامة إلى مجموعة من الأسس أو الركائز التي تعد بمثابة إطار عام لها . ويمكن أن نذكر أهم هذه الأسس فيما يلي :

---

(١) أحمد علي اسماعيل : **دراسات في جغرافية المدن** . القاهرة : مكتبة سعيد رأفت ، ١٩٧٨ ، ص ٢٤٢ .

ـــ **عدد السكان ، والكثافة السكانية** : وهما مقياسان لم تثبت صحتهما تماماً في اقتراح أساليب إدارية مناسبة اعتماداً عليهما وحدهما ، بل ينبغي النظر إليهما على أنهما مؤشران لنوعية معينة من المشكلات تحتاج إلى تصور خاص تجاهها .

ـــ **التقسيم الاداري ، والمقياس الضريبي** : واعتماداً عليهما تلجأ الدولة إلى اقتراح تنظيمات وهياكل إدارية تتسق مع جهاز الحكم المحلي الذي تُلقى على عاتقه مهمة مواجهة المشكلات المحلية ويُكلف بجباية الضرائب واقتراح السبل لذلك .

ـــ **درجة التحضر** : ولا نعني به المقياس الكمي الذي ينسب فيه سكان المدينة إلى إجمالي سكان الدولة ، وإنما نقصد به أسلوب الحياة Way of Life الذي تتميز به المدينة وتختلف عن المدن الأخرى (وذلك بغض النظر عن عدد سكانها) .

ـــ **الوظيفة الاجتماعية** : ولا يكتفي هذا المعيار أيضاً بنسبة العاملين في قطاع الصناعة وأعمال التجارة والمال والخدمات والمهن الحرة . (لا تقل النسبة عن ٨٠ ٪ من سكان المدينة) . وإنما يرصد أيضاً صور الانفاق وأنماط الاستهلاك واتجاهات الأفراد نحو بعض القيم التقليدية ، ومدى انحرافهم عنها ، ودراسة أنماط القيم الجديدة التي اتجهوا اليها.. الخ .

خامساً : المشكلات الاجتماعية ـــ البيئية المعوقة للتكامل .

لا تخرج مشكلات التحضر بالبلدان العربية كثيراً عن مثيلتها بمجتمعات العالم الثالث . بل اننا قد لا نتجاوز الواقع إذا زعمنا بأن عديداً من العناصر المكونة لتلك المشكلات تكاد تكون واحدة في كليهما . ذلك أن « التكوين الاجتماعي ـــ الاقتصادي » المتشابه ـــ وليس المتماثل (حيث لا وجود له) يعزز ظواهر متشابهة الى حد كبير . فانخفاض متوسط الدخل والبطالة (بأشكالها المتنوعة) ، والهجرة الريفية ـــ الحضرية ، وتقليدية نسق القيم وعدم ملاءمة الأساليب الادارية .. الخ هي مجرد أمثلة ونماذج لما تعاني منه المدن على صعيد المجتمعات المتخلفة بعامة .

ولكننا لن نخوض هنا في تفصيلات هذه « المجموعة المنوعة » من المشكلات التي تمتد فتشمل القضايا الاقتصادية والسياسية والاجتماعية ـــ الثقافية للمجتمع ككل ونمطه الحضري ـــ المتجسد في المدينة بصورة خاصة ، وإنما سنركز على المسائل الاجتماعية ـــ البيئية (وهي مسعانا من هذا البحث) التي تعد معوقاً رئيسياً لإحداث تكامل حقيقي ـــ وليس شكلياً ـــ بين المدن العربية . ومن هذه المشكلات سنعرض لمسألة البناء لاجتماعي الحضري وما يفرزه من انساق قيمية تتباين من مجتمع لآخر ، ثم نناقش قضية الهجرة الريفية ـــ الحضرية وما يرتبط بها من خلل اجتماعي ـــ بيئي يصيب كثيراً من المدن . ونتناول أخيراً ظاهرة « المدن الرئيسية » في بعض الدول العربية ، وظاهرة « المدينة ـــ الدولة » القائمة في مجتمعات أخرى ، وما تسفر عنه كل من مشكلات . وفيما يلي نتعرض لهذه النماذج الثلاثة من المشكلات ، بشيء من الافاضة :

١ ـــ البناء الاجتماعي الحضري ، وتباين أنساق القيم :

إذا كان جوهر « البناء الاجتماعي » يتبلور عموماً في مجموعة العلاقات الاجتماعية السائدة بين الجماعات المستقرة في مكان ما ، فإنه يمكن رؤية هذا البناء من خلال دراسة التركيب الاجتماعي للمجتمع من حيث : الحجم ، والتوزيع السكاني ، والكثافة فضلًا عن النظام الطبقي الذي يميزه ، ونشأة المدن والبحث في عوامل تكونها ، والقوى المؤثرة فيها ، وأسباب ازدهارها ..الخ .

ويزيده البعض الآخر تحديداً عندما يضيف إلى ذلك ضرورة التعرض لدراسة أدوار الأفراد ، ووظائفهم ، وما يؤدي إليه ذلك من تكون شبكة للعلاقات الاجتماعية بينهم . وكل هذه المتغيرات تُتناول في ضوء الانساق الاجتماعية المختلفة ، وما تتفرع إليه من نظم .

وتعاني كل الدول المتخلفة من خلل في ذلك البناء (بشكل ما) ، ولا يتضح هذا الخلل في البناء الاجتماعي ذاته وبين عناصره فحسب ، وإنما أيضاً بينه ككل من ناحية ، وبين بقية الجوانب الاجتماعية الأخرى (اقتصادية كانت ، أو سياسية) . وأبرز ما تعاني منه هذه الدول ـــ من حيث ذلك الجانب ـــ يتمثل في الخلل الذي يصيب النظام الطبقي بها . ففي كل مجتمع منها يمكن أن نميز بسهولة ، ووضوح بين طبقتين متباينتين : **أقلية ضئيلة** (قد لا تزيد عن ٥٪ من السكان) مستمتعة بكل مصادر الثروة في المجتمع ، ومسيطرة بالتالي ومستغلة لبقية أفراده . **وأغلبية ساحقة** (هي بقية النسبة) متدنية في مستواها المعيشي ، ولا يحقق معظمها الحد الضروري من المعيشة الآدمية ، وبخاصة من حيث : الغذاء ، والملبس ، والمسكن (فضلًا عن العلاج ، والتعليم بطبيعة الحال) .

والعلاقة القائمة بين هاتين الطبقتين تفصح ـــ ولا شك ـــ عن نفسها من خلال الهوة العميقة التي تفصلهما ، فالحوار الدائر بينهما واضح ومحدد فهو يرى في ضوء سيطرة واستغلال من طبقة ، وقهر وتبعية من أخرى .

وتعد المدينة عموماً (والعربية خصوصاً) نموذجاً مثالياً يصور مصدق الأوضاع الطبقية السائدة حيث تتعايش الطبقات في مجتمع واحد فالأقلية المتميزة المسيطرة تظهر في شكل أصحاب رؤوس الأموال المكونين لقطاعي الصناعة ، والتجارة والمال والمسيطرين عليه فضلًا عن أصحاب الملكيات الزراعية الذين يقطنون المدينة (أو ما يطلق عليهم : « الملاك المتغيبون » Absentees وكثيراً ما تجمع هذه الفئة بين مصادر ثروة في المدينة ، وملكيات مترامية في القرية ، ومن ثم يتمكنون من السيطرة على كل مجالات الحياة بالمجتمع (ريفه ، وحضره) .

أما نسق القيم فيصير ـــ وفق هذه الظروف ـــ متخلفاً عن استيعاب الأفكار أو المبتكرات وبخاصة التكنولوجيا منها . ولا نقصد « بالاستيعاب » هنا مجرد « الاستخدام » (فهذه أدنى درجات الاستيعاب) وإنما نعني به الادراك الحقيقي لضرورة استخدام التقنيات الحديثة في حياتنا ، ثم اختيار الملائم منها لحل مشكلاتنا ، ومحاولة ابتكار أساليب محلية تجعلنا نتخلص شيئاً فشيئاً من الاعتمادية الكاملة على التكنولوجيا المستوردة . ويتدخل التركيب الطبقي ثانية هنا في تكريس القيم المتخلفة ، فيسعى أبناء طبقة الأقلية المسيطرة للحفاظ على الانساق

القيمية التقليدية المتخلفة كما هي (إن لم يزيدوا من تخلفها) ، ويساندهم في ذلك ويؤازرهم نسبة أمية عالية (تصل في المجتمعات العربية عموماً إلى نحو ٨٠ ٪ من إجمالي السكان) يتسم بها أبناء طبقة الأغلبية ، فضلاً عن انخفاض ذريع في مستويات معيشتهم وعدم الرغبة ، وعدم القدرة — في آن واحد — على المشاركة في أي نشاط جماعي ، فهم يعلمون تماماً أنه لا عائد يخصهم نتيجة هذه المشاركة .

وفي ضوء ذلك يتضح بجلاء أن التكامل بين المدن داخل الدولة الواحدة أمر مفقود تماماً ، فما بالنا بالبحث عن إمكانيات ذلك التكامل بين المدن العربية بعضها البعض !

٢ — الهجرة من الريف إلى المدينة :

احتل موضوع « الهجرة الريفية — الحضرية » اهتماماً بارزاً على مختلف المستويات فقد أجريت بشأنه دراسات عديدة وبحوث ، وعقدت بخصوصه ندوات كثيرة ومؤتمرات شملت النطاق القومي (الوطني) وتجاوزته إلى الاطار العربي الشامل ، واخترقته أيضاً إلى المستوى العالمي .

ونقصد بهذا النمط من الهجرة انتقال الأفراد بشكل طوعي — اختياري من ريف دولة إلى حضرها بهدف الاقامة الدائمة والعمل في الموقع الجديد وذلك لتحقيق مستوى معيشي أفضل .

ولا تصير ظاهرة الهجرة ذات مضمون واقعي إن لم تستند إلى مجموعتين من العوامل : الأولى « عوامل دفع » Push Factors والأخرى « عوامل جذب » Pull Factors والمهاجر يوازن بين تأثير هاتين المجموعتين . والمفترض نظرياً أنه طالما اتخذ ذلك المهاجر قراراً بالهجرة فإن ذلك يعني أن عوامل الدفع قد مارست تأثيرها بحيث لم يجد الفرد ما يربطه بمجتمعه في ذات الوقت الذي فعلت فيه عوامل الجذب فعلها فشدت الفرد إلى المدينة حيث وجد المغريات عديدة وأهمها : فرصة العمل المتاحة ذات الأجر النسبي المرتفع .

وقد قام كثير من العلماء بإجراء عديد من الدراسات الاقتصادية الاجتماعية (أي التي تتكامل فيها الجوانب الاجتماعية مع الاقتصادية وتتوحد) لتقدير معدل الهجرة بين المناطق بعضها البعض سواء بين الحضرية ومثيلاتها أو بين الريفية وشبيهاتها أو بين الريفية والحضرية (وهو ما يهمنا في هذا المجال) .

وبين معدل الهجرة الريفية — الحضرية ودرجة التحضر علاقة وثيقة حيث تزيد الهجرة من اجمالي سكان الحضر ، الأمر الذي ينعكس مباشرة على العلاقة بين نسبة سكان المنطقة الحضرية ونسبة سكان المجتمع ككل (حيث يستفاد من هذا التناسب في حساب درجة التحضر) .

وإذا حاولنا أن نعرض لدراسة عن حالة مجتمع يعاني بوضوح من حدة هذه الظاهرة وتؤثر في مدنه وقراه في ذات الوقت لما وجدنا خيراً من مصر . فمسألة التضخم الحضري والتدهور الريفي ترجع بالدرجة الأولى لهذه الظاهرة . ويكفي أن نذكر أن : القاهرة ، والاسكندرية (المدينتان الكبريان) كانتا تستوعبان حوالي ٩,٥٪ من إجمالي السكان في عام ١٨٩٧ ، ثم بلغ نصيبهما حوالي ٢٠,١٪ في عام ١٩٦٠ ، إلى حوالي ٢٦٪ من إجمالي السكان في عام ١٩٧٦ [١] . (أي تضاعف سكانها حوالي ثلاثة مرات خلال ثمانين سنة تقريباً) ويرتب « اسحق القطب » العوامل التي تدفع بالأفراد للهجرة من الريف إلى المدن — على مستوى الدول العربية ككل — كما يلي : [٢] .

- — **عوامل اقتصادية** : ولها الأولوية المطلقة حيث يتسم النشاط الزراعي بالتدهور الشديد ، الأمر الذي يدفع بالفرد للبحث عن مجال عمل آخر .
- — **عوامل سكانية** : وتتمثل في ارتفاع معدلات الزيادة الطبيعية (الفرق بين المواليد والوفيات) بالريف فيصير مكتظاً بسكانه .
- — **عوامل اجتماعية** : وترتبط بعناصر البناء الاجتماعي القائم في كل من القرية والمدينة والذي يعد مرة عامل طرد ، ومرة أخرى عامل جذب .
- — **عوامل أخرى** : ويقصد بها عمليات الهجرة (أو التهجير) التي تتم في ظروف غير عادية كالكوارث الطبيعية (الزلازل والبراكين والفيضانات) أو المشروعات الكبرى (كالسد العالي وما صحبه من إغراق لبلاد النوبة الجديدة وتهجير أهلها) أو الظروف السياسية والعسكرية (مثل هجرة الفلسطينيين إلى دول العالم وبخاصة العربية ، وهجرة المصريين من مدن القناة بعد حرب عام ١٩٦٧) .

٣ — « المدينة الرئيسية » Primate-City (في بعض الدول) و « المدينة — الدولة » City-State (في دول أخرى) :

يذهب « جيرالد بريز » G. Breese إلى القول بأن **المدينة الرئيسية** هي تلك التي تتخذ موقفاً يميزها عن بقية المدن ، ويبدو ذلك في ضوء تحليل عملية التحضر الجارية [٣] . وتتميز هذه « المدينة » بمجموعة من المقومات التي تجعل منها « رئيسية » بالنسبة لغيرها . ومن هذه المقومات نذكر : السكان والقاعدة الاقتصادية Economic Base المميزة للنشاط السائد ، والبناء البيئي القائم ، والانفتاح على العالم الخارجي (بوسائل الاتصال المختلفة) وتنوع عناصر البناء الاجتماعي ، والتركيب الطبقي المميزين للمدينة .

ولهذه الظاهرة آثار جانبية سيئة . إذ أن السيطرة التي تمارسها هذه المدن على الدولة بعامة ، ونمطها الحضري بخاصة تمتص معظم الاستثمارات القومية وتستأثر بنصيب الأسد من الأنشطة والخدمات وتترك بقية المدن ترزح في تخلفها .

والدول العربية متخمة بمدن من هذا النمط . ويكفي أن نذكر أن عدد المدن « المائة ألفية » قد بلغت في الدول العربية (٥٩) مدينة وذلك

---

(١) راجع : محمود الكردي : **الهجرة من الريف إلى المدن في مصر : أنماطها ، ودوافعها ، ونتائجها** . المؤتمر الخامس لمنظمة المدن العربية المنعقد بالرباط في الفترة من ٦ — ١١ يونيه عام ١٩٧٧ .

(٢) لتفصيل هذه العوامل راجع : عبد الاله ابو عياش ، اسحق يعقوب القطب ، مرجع سابق ص ٢١١ — ٢١٨ .

3. Breese, G. (ed); **The City in New Developing Countries**, Princeton Univ. Press, 1972, p. 48.

حتى عام ١٩٧٠ (والمقياس الذي يحدد عدد السكان بمائة ألف نسمة على الأقل ، هو أحد المقاييس الكمية التي تستخدم في تحديد المدينة الرئيسية) . وتشهد معدلات النمو المتزايدة للسكان ارتفاع هذا العدد خلال عقد السبعينيات .

أما **المدينة الدولة** فهي ظاهرة أخرى تعني أن الدولة ككل يمكن رؤيتها من خلال مدينة واحدة هي في الغالب العاصمة والميناء الرئيسي ومركز التجارة الأساسي ، وفيها الوزارات والهيئات الحكومية والخاصة ومعظم المؤسسات التعليمية والصحية ، وهي مقر الحكم ، ومركز التجمع السكاني المتميز (لا يقل ما تضمه من السكان عن نحو ٨٠ ٪) . وتتجلى نماذج هذه الظاهرة في المدن العربية من مجرد تحليل عابر لأوضاع كل من : الكويت ، والدوحة ، والمنامة ، وأبوظبي ، ومسقط (أي جزء كبير من منطقة الخليج العربي) .

ولا شك أنه سواء كانت المدينة « رئيسية » ، أو « دولة » فإن مشكلاتها الاقتصادية والاجتماعية والبيئية والادارية تقف حجر عثرة أمام إمكانية قيام أي جهود لإحداث تكامل بنائي ووظيفي فيما بينها .

سادساً : نحو استراتيجية مقترحة للتكامل الإداري والتنظيمي بين المدن العربية

قد يجوز لنا ـــ بعد عرض العناصر الرئيسية السابقة ـــ أن نتصور اطاراً عاماً يتضمن الملامح الأولية للاستراتيجية التي ينبغي أن تقترح لعلاج مسألة التكامل الاداري والتنظيمي بين المدن العربية .

وبادىء ذي بدء نود أن نشير إلى أن الملامح التالية لا تزيد عن كونها وجهة نظر شخصية لمشكلات المدينة العربية ، كما أنها لا تعكس استراتيجية كاملة أو شاملة تتناول كل الأبعاد التي تتحرك فيها المدينة العربية ، وإنما هي قاصرة على نقطة بذاتها ألا وهي الجوانب الاجتماعية والبيئية (وهي موضوع اهتمام هذه الدراسة) .

بناء على هذا التوضيح نبدأ مباشرة في عرض ملامح الاستراتيجية المقترحة . ونحن في ذلك محتاجون للاشارة إلى قضيتين ، وأربعة عناصر (أو مكونات) . أما القضيتان فتتمثلان في : العلاقة بين الريف والمدن بالدولة ، والتكامل بين السكان والموارد . بينما تتحدد العناصر في : ضرورة التكامل المبدئي بين مدن الدولة الواحدة ، وعلاج مشكلة السكان بالتكامل بين المدن العربية ، والاهتمام بدور الادارة المحلية في المشاركة الايجابية في تنمية المدينة ، وأخيراً دور المنظمات الدولية والعربية في رسم الاستراتيجية الشاملة .

وفيما يلي نعرض لكل من القضيتين ، والعناصر الأربعة بشيء من التفصيل :

أ) القضايا الأساسية المحددة للاستراتيجية المقترحة ، ونجملها في اثنتين على النحو التالي :

١ ـــ قضية العلاقة بين الريف والمدن في الدولة :

من المسائل التي حُسمت نظرياً وصارت بمثابة البديهيات ، أن مشكلات المدينة لا تنحصر فقط في جعبتها ، وإنما تمتد إلى الأنماط المعيشية الأخرى للمجتمع ريفية كانت أو بدوية . كما أن العكس صحيح تماماً . ورغم ذلك ، فإن هذه المسألة لم تزل بعيدة عن أرض الواقع . فالاهتمام بشئون المدينة لا يزال متقوقعاً داخلها ولا يتجاوز حدودها . ومن العجيب أن ذلك قائم رغم أن المدينة تعتمد في معيشتها اليومية (في تزويدها بالأغذية مثلاً كالخضروات والفواكه والألبان) على القرية ، ناهيك عن ذلك السيل الجارف والمتدفق من موجات الهجرة للعمالة النازحة من القرية إلى المدينة ، مع ما يستتبع ذلك من تغير يصيب الاطار الثقافي المميز لهؤلاء المهاجرين وما يتركونه من تأثيرات على المناطق التي يسكنونها بالمدينة .

والمدينة العربية تعاني من فقدان العلاقة بين القرية والمدينة . وليس أدل على ذلك من التفاوت الملحوظ القائم بينهما في كل الهياكل والأبنية : الطبيعية ، والاقتصادية ، والاجتماعية ، والبيئية . وتزداد الهوة اتساعاً بينهما عندما تقوى عوامل الطرد في القرية فتدفع بأبنائها دفعاً إلى المدينة ، في ذات الوقت الذي تتعاظم فيه عوامل الجذب بالمدينة فتشد هؤلاء المهاجرين وتجذبهم إليها ، إلا أنها لا تقدر على تهيئة كل الظروف التي تمنحهم إقامة مستقرة وتجعلهم لا يزيدون مشكلات المدن صعوبة ، وتعقيداً .

وكلما ازدادت المدينة تحضرا بفعل التصنيع كلما كانت الضرورة ملحة لاقامة علاقة طبيعية بينها وبين القرية . وتكفي الاشارة إلى مدينة « القاهرة » للدلالة على ما تعانيه من مشكلات . إذ أن العلاقة بينها وبين النمط الريفي كله بمصر مختلة بشدة ، فهي من نوع المدن الرئيسية المسيطرة التي تعد بمثابة « مركز الاستقطاب » الذي تتجه إليه كل المناطق ـــ ريفية كانت أو حضرية ـــ وتصيبه بالتركز في السكان والتكدس في الأنشطة .

٢ ـــ قضية التكامل بين السكان ، والموارد في المدن العربية :

يحتل مطلب « التكامل بين السكان والموارد » أهمية خاصة ، بل وشرطاً ضرورياً من شروط التحضر بعامة ، ونمو المدن بخاصة . ونحسب أن المدن العربية في أمسّ الحاجة إلى تحقيق هذا التكامل حيث أن بعضها يتميز بمعدلات نمو عالية في السكان في الوقت الذي تتدنى فيه مواردها (كماً ونوعاً) . وفي الطرف الآخر نلحظ عدداً غير قليل من المدن يتسم بتخلخل شديد في نمو سكانها في حين تتعاظم مواردها المادية .

من هنا تتضح أهمية توافر عنصر التكامل في شأن الموارد عموماً ـــ بشرية كانت (أي سكانية) ، أو مادية ـــ الأمر الذي حدا بالبعض إلى اقتراح عدد من العناصر لتحقيق هذا التكامل نذكر أهمها فيما يلي : [1]

(١) لتحليل هذه العناصر راجع :
Viot, P., **Principles of Regional Analysis,** African Institute for Economic Development & Planning, Dakar, 1969.

— توافر المقومات الطبيعية في المنطقة . فهي تمثل ركناً أساسياً تبدأ منه أولى مستويات التكامل المطلوب .

— تزويد المنطقة بالهياكل الأساسية للمشروعات Infrastructures فذلك يؤدي إلى إيجاد علاقة مبدئية وضرورية بين الموارد على اختلافها . فمن العبث مثلاً أن نفكر في انشاء مصنع دون تجهيز موقعه وإمداده بالمياه الصالحة للشرب ، والمجاري ، والكهرباء ، وتمهيد الطرق والشوارع ، واقامة المساكن ، والبنوك ، والمدارس ، والمستشفيات .. الخ بل أن هناك اتجاهاً يذهب إلى أن تواجد هذه الهياكل أولاً هو الأمر الذي يدفع إلى التفكير في إقامة المشروعات .

— إحداث تناسق بين الامكانيات الانتاجية (وبخاصة في مجال الصناعة) ، والأدوات المستخدمة في الانتاج بحيث يؤدي ذلك إلى تحقيق أقصى استغلال ممكن للموارد المتاحة .

— الاعتماد بصفة رئيسية على المورد البشري ، إيماناً منا بأننا لن نصل إلى تحقيق أدنى مستويات ذلك التكامل دون الاهتمام بهذا المورد ورعايته . فبدونه تبدو الامكانات المادية مجرد « مواد خام » تبحث عمن يستغلها ، ويرشدها ، ويفيد منها . بل يصل الأمر بالبعض إلى القول بأن العنصرين الرئيسيين لتحقيق التكامل المنشود يتمثلان في : « مورد » متوافر ، و « انسان » قادر على استغلاله .

عناصر (أو مكونات) الاستراتيجية المقترحة ، ونحددها فيما يلي :

١ — ضرورة التكامل بين مدن الدولة الواحدة :

من المنطقي أنه لا يجوز لنا البحث عن إمكانات تحقيق التكامل العربي بصفة عامة دون أن نطمئن بداية على تواجده بالنسبة لكل دولة على حدة . فللتكامل مستويات عدة ، ومن الطبيعي والحتمي معاً أن نمر بالمستوى الأدنى حتى نصل للأعلى . وأحياناً تتطلع المجتمعات العربية وتسعى « للقفز » من مستوى لآخر دون المرور التدريجي والطبيعي المفترض . فعلى سبيل المثال تعقد أحياناً المؤتمرات والندوات لمعالجة قضية « هجرة العمالة بين الدول العربية » مثلاً ، وتطرح التصورات وترسم الحلول — وقد تكون منطقية في حد ذاتها — في الوقت الذي تعاني فيه كل دولة من ذات المشكلة داخلياً (أي هجرة العمالة من الريف إلى المدن) . فكيف يتأتى لنا أن نرسم تصوراً عربياً شاملاً ، دون أن تكون له بدايات محلية واهتمامات تبحث أولاً عن الحلول على مستوى كل دولة ؟ .

ولا يعني ذلك أننا لا نتفق على وضع تصور عربي بشأن القضايا التي تهم البلدان العربية ، فذلك أمر ضروري ولازم (ومن أجله نناقش هذا البحث) . وإنما نحن ضد البدايات الخاطئة في التصدي للمشكلات . فالأولوية لفحص القضايا داخلياً حتى يحدث التكامل على مستوى المدن (أو الريف) ، ثم لا بأس بعد هذه البداية أن تتسق هذه الجهود وتساير التصور العربي الشامل للتكامل الذي يعد بالقطع — حينذاك — مكملاً للجهود وليس مشتتاً لها .

٢ — علاج مشكلة السكان في اطار التكامل بين المدن العربية :

إذا كان التركز السكاني (أو التضخم السكاني كما يطلق عليه أحياناً) سمة مميزة لبعض المجتمعات العربية عموماً (وتقع مصر في المقدمة) ومدنها الكبرى خصوصاً ، (وتمثل القاهرة النموذج الواضح على ذلك) ، فإن هناك مجتمعات أخرى تعاني من التخلخل السكاني (أو ما يسمى حيناً بالقلة السكانية) ولعل أكثرها بروزاً في هذا المجال مجتمعات الخليج العربي . ولا يقاس « التركز » ، أو « التخلخل » هنا اعتماداً على عدد السكان فقط ، وإنما يرتبط ذلك أساساً بمتغيرات أخرى عديدة مثل : المساحة (المتاحة ، والمأهولة) ، وحجم المدن ، ونوعية النشاط السائد ، ومتوسط الدخل ، ونوعية الخدمات ومعدل أدائها ونصيب الفرد منها ، وحجم الموارد المتاحة وكيفية استغلالها ودرجته .. الخ . وإذا كانت قضية السكان ينبغي أن تناقش أولاً في حدود الظروف الخاصة بكل دولة ، ثم ثانياً على مستوى الدول العربية مجتمعة ، فإن مسألة « سكان المدينة » هي أحق بالتنازل وفق ذات المنهج . ذلك أن ظاهرة « حركة السكان » Population Mobility هي أبرز خصائص المدينة . ولا يمكن ضبط هذه الظاهرة إلا برسم سياسة عربية شاملة تضمن الاستفادة القصوى من سكان مدن المجتمعات العربية ، وتعالج — في ذات الوقت — مشكلتي : التركز ، والتخلخل السكاني المميزتين للمدينة العربية .

٣ — الاهتمام بدور الادارة المحلية في المشاركة الايجابية في تنمية المدن :

لا تستطيع الدولة ولا تتمكن من الاشراف الكامل على كل المناطق التي تنقسم إليها ، ومن ثم كان التقسيم الاداري لأي مجتمع (سواء كان وحدته : محافظة ، أو منطقة ، أو إقليم ، أو ولاية ، أو مقاطعة ..الخ) مهيئاً الفرصة لتكوين إدارة محلية بكل وحدة من وحداته تتولى رعاية شئونها وتنمية مشروعاتها .

ورغم المشكلات التي تكتنف مسألة الادارة المحلية بالمجتمعات العربية ، إلا أنها يمكن أن تكون جهازاً فعالاً ومعضداً لكل الجهود التي تبذل لتنمية المجتمع . فنظام الادارة المحلية من طبيعته ، وأهدافه — في آن واحد — أن يتعرف على الطاقات الموجودة بالمجتمع (ريفه ، وحضره) ، وأن يعتمد في جزء كبير من عملية اكتشافها واستغلالها على طاقات المجتمع المحلي مادية كانت أو بشرية .

ولعل جوهر فلسفة الادارة المحلية يتجسد في مضمون « مشاركة المواطنين » الذي يعبر بصدق عن المطالب الحقيقية لأبناء المجتمع ، فهم أقدر الناس على الشعور بالمشكلات التي تواجههم فضلاً عن أنهم أصدق من يقترح الأساليب لمعالجة هذه المشكلات . وتحتاج « المدينة العربية » إلى تدعيم أجهزة الادارة المحلية بها ، ومن ثم زيادة فرصة مشاركة المواطنين حتى تصير إيجابية التأثير .

٤ ـــ دور المنظمات الدولية ، والعربية في رسم الاستراتيجية المقترحة :

لعل قضية المدينة العربية واحدة من أهم القضايا التي طرحت للمناقشة في السنوات العشر الماضية على الأقل بشكل مكثف ومتتابع . وتجسد ذلك وتبلور في عقد مجموعة من الندوات والمؤتمرات التي تستهدف في النهاية محاولة التوصل إلى استراتيجية ثابتة بشأن كل القضايا والمشكلات التي تعترض سبيل نموها .

وإذا كانت المنظمات العربية قد تولت هذه المهام باتباع تلك الأساليب ، فإن المنظمات الدولية قد اهتمت أيضاً بذات القضية عن طريق اجراء الدراسات والبحوث المستفيضة التي تحلل جميع أبعادها ومتغيراتها .

وقد تحتاج الجهود العربية في هذا الصدد إلى تكثيف وتنسيق ومتابعة ، فكل مؤتمر ينتهي إلى توصيات معينة ، كي يبدأ مؤتمر آخر لينتهي إلى توصيات أخرى (وقد تتكرر أو تتضارب) .. وهكذا .. ومن ثم فإن الضرورة قد صارت مُلحّة لاقتراح مؤتمر (أو لقاء) يكون كل مهمته متابعة التوصيات التي يكون قد خرج بها مؤتمر سابق ، وذلك حتى لا تتبعثر الجهود وتتشتت ، ونكون كمن يحرث في البحر !!

خاتمـــة :

كشف لنا التحليل السابق ـــ رغم إيجازه ـــ عن أهمية مطلب « التكامل » وضرورته ، ذلك أنه يُعد بمثابة المخرَج الذي يكاد يكون واضحاً وملموساً حتى اليوم لتنمية المجتمعات العربية عموماً . ولما كان ما ينطبق على « الكل » ينسحب بالتالي على « الجزء » ، فإن مستوى التكامل يمتد ليشمل كل الأنماط المعيشية بالمجتمعات العربية ابتداء بالمدينة إلى القرية وكذلك البادية ، ومن ثم يكون صالحاً لمعالجة المشكلات التي يعاني منها كل نمط .

ويبدو أن مشكلات المدينة العربية ، قد طفت إلى السطح لتغري الباحثين بدراستها وتحليل أبعادها ذلك أن المدينة تعد « بؤرة » تتجمع فيها كل الموارد والطاقات المجتمعية سواء كانت محلية خاصة بها ، أو مستجلبة لها من خارجها ووافدة إليها (ويستوي في ذلك المورد البشري وغير البشري) .

وقد اتضح لنا فيما سبق أن المدينة العربية في أمس الحاجة إلى إجراء عديد من « دراسات الحالة » Case Studies فكل مدينة ـــ تقريباً ـــ ينقصها الوصف المبدئي الكامل لجميع أبنيتها الاجتماعية ، وتركيباتها البيئية ، وهياكلها الاقتصادية ، ونظمها السياسية ، وأطرها الثقافية فبدون هذا الوصف الدقيق لا يتمكن أي « متخذ لقرار » من التشخيص السليم للمشكلة ، ومن ثم تقديم الاقتراح الصائب لمواجهتها . وتعد دراسات الحالة هذه بمثابة المادة الخام والأولية التي بمقتضاها يمكن للتكامل بين المدن العربية أن يتحقق .

وإذا كانت الجوانب الاجتماعية والبيئية ـــ التي حاولتُ في هذا التحليل سبر أغوارها ـــ قد أضافت شيئاً في تحليل أبعاد قضية المدينة العربية ، فإنها بالقطع غير كافية وحدها في التعبير عن هذه القضية . فالتكامل الاداري والتنظيمي يستند إلى عدة جوانب تتكامل فيما بينها أولًا (وهو **مستوى نظري** من التكامل) تتفاعل فيه الجوانب السياسية جنباً إلى جنب مع الجوانب الاقتصادية والثقافية ثم يرتد ذلك ثانية في **صورة عملية** تستهدف تحقيق التكامل بين المدن العربية في إطار واقعي ملموس .

ولا شك أن **الدوافع الملحّة لقيام التكامل الاداري والتنظيمي** بين المدن العربية تتجمع في محورين أساسيين : الأول يتصل « بالبشر » ويتبدى بوضوح من خلال هجرة السكان من مكان إلى آخر ، داخل المنطقة العربية مختارة المدن بالطبع مقراً لها ومستقراً . أما الثاني فيتعلق « بالموارد المادية » [1] حيث لا يكفي أن يكون المورد « متاحاً » كي يتحقق نمو المجتمع وإنما ينبغي أن يتبع ذلك « تيسيراً » له ، ثم استخداماً لامكانياته ، حتى نصل إلى مرحلة « الاستخدام الرشيد » .

ولا شك أن هناك **ظواهر عديدة** لا بد أن تنبثق عن تحقيق هذا التكامل المفترض وذلك مثل : التخطيط (سواء كان طويل الأجل أو قصيره) وهجرة العمالة ، والهياكل الادارية والتنظيمية ومدى ملاءمتها لظروف المدن العربية .

ومن ثم تحتاج هذه الظواهر إلى استعداد مسبق بدراستها والاهتمام بتحليلها ، حتى لا نفاجأ يوماً وقد تحولت هي ذاتها إلى مشكلات لتنبثق عنها ظواهر أخرى ، وهكذا ..

ويلاحظ أن **الجهود المبذولة** حالياً بشأن قضايا المدينة العربية غير كافية ، إذا هي ظلت حبيسة قاعات المؤتمرات ، والندوات ، وإذا لم تتجاوز حدود الحيز الورقي الذي تدون عليه الدراسات والبحوث ، ومن ثم فإن الاهتمام العملي بتنفيذ القرارات الصحيحة التي تتخذ ينبغي أن تكون له الأولوية دائماً .



---

١ ـــ راجع هذه الفكرة في :
ـــ وفيق أشرف حسونة ، « **التخطيط للتنمية الاجتماعية في العالم العربي** » ، ورقة مقدمة لمؤتمر وزراء الشئون الاجتماعية العرب ، الجامعة العربية ، (القاهرة) ، مارس ١٩٧١ .

الفصـل التـاسـع

عمليـة اتخاذ القـرار الاداري

للدكتـور حسن محمـد عواضـة

(المقـدمـة) :

مما لا شك فيه أن العمل في البلديات ، باعتبارها مؤسسات عامة أو إدارات عامة لا مركزية ، عمل اداري يخضع لمبادىء علم الادارة العامة ولقواعد وأسس القانون الاداري ، ويتسلح بأساليب الادارة ووسائل التنظيم الاداري .

ويلمس المشتغلون في إدارة بلديات المدن العربية هذه الحقيقة كل يوم ، بعد أن تزايدت الوظائف والمسئوليات ، وتنوعت المهام والاختصاصات ، من الشئون الصحية والفنية والزراعية إلى التخطيط العمراني وقضايا التملك ، وإعداد وصرف الميزانيات وجباية الرسوم ، واصدار التراخيص ومراقبة الأسواق ، واقامة المنشآت ، وضبط شئون الموظفين والعمال وتسيير المرافق والخدمات العامة ، وغيرها .

وان أكثر ما يلفت الانتباه ، في هذا المجال هو هذه العلاقة اليومية المستمرة بين البلدية والمواطن التي تتسع وتتزايد باطراد نتيجة للربط الحياتي والمعيشي للمواطن — وبأدق أبعاده — بعجلة الادارة البلدية .

من هنا ونظراً لكون البلدية إدارة للخدمة العامة ، تواجه متطلبات إنسانية متزايدة ، وتتميز بقربها الشديد من المواطن ، وبعلاقتها القوية بالحكومة المركزية ، فإن المسئولين فيها ، يتخذون قرارات يومية هي من الأهمية والخطورة ، بحيث أصبحت صفة « متخذ القرار » ملازمة للمسئول في الادارة البلدية .

وقد اعتبر الكاتب الأمريكي « ليونار هوايت » أن اتخاذ القرار هو من أبرز خصائص القيادة الادارية .

أما المهندس الفرنسي « فايول » ، فقد اعتبر اتخاذ القرار أحد العناصر الخمسة التي تتكون منها العملية الادارية ، وهي : التخطيط ، التنظيم ، إصدار القرار ، التنسيق والمراقبة .

ومما لا شك فيه أن موضوع اتخاذ القرارات في مختلف مستويات إدارات المدن العربية ، هو من العمليات الحاسمة والضرورية التي تترجم خطط وبرامج وتنظيمات ومشاريع المجالس والأجهزة البلدية وتعطيها الطريق للتنفيذ . فما هو القرار الاداري وكيف يمكن تعريفه . وما هي عناصره ، وكيف يمكن تقييمه ؟

أولًا — دراسة القـرار الاداري :

تختلف دراسة القرار الاداري من وجهة نظر رجال القانون الاداري ، عنه من وجهة نظر رجال الادارة العامة ، وهذا الاختلاف مرده إلى أساس كل من القانون الاداري « اللاتيني » النزعة ، « الفرنسي » الأصالة ، وعلم الادارة العامة ، الذي نشأ وترعرع لدى فقهاء « الأنجلو ساكسون » ، وفي « الولايات المتحدة الأميركية » بالذات ، يضاف إليه أن علم الادارة العامة متعدد الجوانب فهو يشمل بالاضافة إلى القانون الاداري ، العلوم السياسية والدراسات الاقتصادية والمالية والاجتماعية ، وهو ، أي علم الادارة العامة ، من جهة نظر رجال الفقه الأميركيين ، عملي ، مرن ، متحرر من القواعد القانونية الصرفة ، ديمقراطي النزعة ، يجمع ما بين العلم والفن معاً .

أما النظام القانوني كما يراه الفقهاء « الفرنسيون » فيجعل من تطبيق القانون والقواعد القانونية غاية أساسية بحد ذاتها .

لذلك ، سنحاول دراسة القرار الاداري من خلال وجهتي النظر محاولين إيجاد قواعد مشتركة بينهما ، باعتبار أن عمل الادارة البلدية بشكل عام ، في مدننا العربية إنما يخضع أساساً للقانون الاداري ويتعلق بالمرافق العامة التي هي أساس القانون الاداري الفرنسي . دون أن يعني ذلك أن مدننا ومجالسها وإدارتها ، تتجاهل علم الادارة العامة في آفاقه العملية والفنية ، وفي نظرته الشمولية ، وفي الحلول التي يطرحها لادارة المشاريع الاقتصادية ومرافق الخدمات العامة . بل أن الآخذ بأساليب الادارة العامة الحديثة ضمن الأطر القانونية العامة هو المنهج السليم الذي يفرض نفسه ، والذي سنتبعه في خطة بحثنا هذا .

ثانيـاً — تعريف القرار الاداري ، وتحديد عناصره :

١ — يمكن تعريف القرار الاداري ، من زاوية القانون الاداري ، على أنه عمل تقوم به الادارة للتعبير عن إرادتها الالزامية ، بانشاء أو تعديل أو إلغاء المراكز القانونية ضمن الحدود الممكنة والمشروعة .

ويتكون القرار الاداري ، بموجب هذا التعريف من العناصر الأربعة التالية :

أ ـــ **الإرادة الألزامية للأدارة** ،أو الرأي الذي تفرضه الادارة وتلزم الآخرين به . وهنا يجب تمييز الرأي الملزم عن مجرد الاقتراح أو التوجيه . فبدون هذه الإرادة الملزمة ينتفي القرار . فعندما تصدر البلدية منشوراً تنصح فيه بعدم التدخين ، لأنه مضر بالصحة ، فهي لا تقرر منع بيع السجائر ، بل تبدي مشورة ونصحاً غير ملزمين بالابتعاد عن التدخين .

ب ـــ **إحداث تغيير في المراكز القانونية** ، مثال عليه ، صدور قرار بتعيين موظف في أحد الأقسام البلدية ، أو تعديل نظام العمل في الأسواق وإصدار رخصة بناء الخ .. فمثل هذه القرارات تُحدِثُ إضافة أو تعديلًا في أوضاع قانونية قائمة وبالتالي فهي قرارات إدارية .

أما إصدار تعميم أو منشور إداري ، متضمناً تعليمات عامة إلى موظفي البلدية ، للتقيد بساعات دوام العمل ، وانجاز المعاملات في مواعيد قصيرة واستقبال المواطنين ببشاشة وروح طيبة ، فإن مثل هذه التعليمات لا تنتج مفاعيل قانونية ، وتبقى مجرد توجيهات ليس إلا ، ولا يمكن تصنيفها في عداد القرارات الادارية .

جـ ـــ **قابلية القرار للتنفيذ من الناحية العملية** ، وعند الاستحالة يصبح القرار كأنه لم يكن ، مثال عليه ، يتخذ المسئول في البلدية قراراً بتسيير باصات النقل العام في منطقة من مناطق المدينة ، ثم يتبين أن السيارات معطلة أو غير صالحة للتشغيل لسبب من الأسباب . فما هي القيمة العملية لمثل هذا القرار ؟ بالطبع ستكون نتائجه سلبية ، وسيبقى غير قابل للتطبيق أو كأنه لم يكن .

د ـــ **المشروعية ، أو قانونية القرار** ، بمعنى أن يكون القرار الاداري منطبقاً على القوانين والأنظمة النافذة ، وإلا أصبح باطلًا ، ومعرضاً للالغاء من قبل القضاء . إن عنصر المشروعية هو من العناصر الهامة في حياة القرار الاداري واستمراريته وحيازته على الحصانة التي تكفل سريانه واظهار نتائجه السليمة المحققة .

٢ ـــ يختلف تعريف القرار الاداري ، من زاوية علم الادارة العامة ، عنه من زاوية القانون الاداري ، لجهة الطبيعة الفنية والعملية التي تصبغ عملية تكوين القرار . ويتفق علماء الادارة العامة على تعريف القرار الاداري ، بأنه اختيار للحل الأمثل لمشكلة مطروحة ، بهدف تحقيق أفضل النتائج ، في أقصر وقت وأقل جهد بأقل النفقات وفي حدود الامكانات المتاحة .

وتتلخص العناصر المكونة للقرار الاداري بموجب هذا التعريف بما يلي :

أ ـــ وجود مشكلة إدارية ينبغي معالجتها ، وإيجاد الحل المناسب لها . والمقصود بالمشكلة الادارية هنا ، أي قضية تنظيمية أو تنفيذية مطروحة على بساط البحث أمام المجلس البلدي أو الادارة البلدية . فقد تكون مشكلة قديمة دائمة ، أو طارئة مستجدة ، أو مجرد تحوّط للمستقبل ، ويتوجب اتخاذ قرار بشأنها ، فبانتفاء المشكلة أو الموضوع ينتفي القرار .

ب ـــ وجود عدة حلول مطروحة لمعالجة المشكلة الادارية ، ويجب أن تتوافر في كل حل القابلية لتحقيق علاج للمشكلة بنسب متفاوتة ، ويرى علماء الادارة ان القرار الاداري لا يكون إلا إذا توفرت عدة بدائل . فالحل الواحد يفقد العقل الاداري صفة القرار ، ويصبح نتيجة الأمر الواقع .

حـ ـــ حرية اختيار الحل الأمثل من بين الحلول المطروحة ، ان عملية الاختيار هذه هي أهم ما في القرار الاداري ، لأنها عملية من عمليات النشاط الذهني ، مبعثها الربط بين سبب المشكلة والنتائج التي يحققها القرار الخاص بمعالجتها وانعكاساتها على مختلف الأصعدة من شخصية وموضوعية .

د ـــ يجب أن تتوفر في الحل الأمثل الذي تقرر اختياره نتائج ايجابية على صعيد العمل الاداري ، بقصد توفير الوقت والجهد واختصار النفقات المتأتية منه .

هـ ـــ قدرة الادارة على تنفيذ القرار المُتخذ ، بحيث تتوفر لديها الامكانات التنفيذية ، البشرية منها أو المادية .

٣ ـــ من مقارنة هذين التعريفين للقرار الاداري ، يتضح لنا أن علماء الادارة العامة يركزون على عنصرين هامين هما : طرح عدة حلول للمشكلة الواحدة ، وتوفير حرية الاختيار ، بينما لا يعير رجال القانون الاداري هذه الأمور الأهمية اللازمة .

والواقع أن التعريفين يكمل أحدهما الآخر ، فإذا كان القرار الاداري عملية فنية وتنظيمية ، تتطلب مهارة ومقدرة من المسئول الذي يتخذه ، وتبلور شخصيته وكفاءته ، فإن القرار الاداري في نتائجه وآثاره ، عملية قانونية وانضباطية تكفل حصانة القرار وقابليته للتنفيذ .

إن الادارة البلدية ، باعتبارها إدارة عامة ، تقوم بنشاطات متماثلة مع الادارات الخاصة من حيث التنوع والأساليب والفعالية ، لها الحق بأن تستعين بالمناهج العلمية والفنية التي تطبقها الادارات في الشركات الخاصة عند اتخاذ القرارات المختلفة .

ثالثاً ـــ أنواع القرارات الادارية :

أ ـــ يميز القانون الاداري بين أنواع متعددة من القرارات الادارية . وذلك بالنظر إلى الزاوية التي ننظر بها إليها ، فهناك أولًا القرارات الادارية من حيث **تكوينها** أي بالنظر لجهة صدورها ، هل هي قرارات بسيطة صادرة من فرد واحد ضمن نطاق اختصاصه ، أم هي قرارات مركبة صادرة عن سلسلة من الرؤساء في مراحل الاختصاص المتعددة ، كما هو الحال في قرار نزع الملكية الذي يتكون عبر موافقة مجموعة من الرؤساء والادارات يصدر كل منهم قراره في شريحة محددة قبل أن يأخذ القرار الأساسي صفته النهائية .

وينتج عن القرار المركب أن إلغاء عملية قانونية معينة من حلقات تكوينه في مرحلة من مراحله يجر إلى إلغاء القرار كله . وهناك التمييز الثاني بين القرارات الادارية ، وذلك من حيث **خضوع القرار للرقابة القضائية** أو عدم خضوعه .

فمن المعروف كقاعدة عامة أن القرارات الادارية تخضع لرقابة القضاء لفحصها والتأكد من شرعيتها أو أنها مشوبة بعيب من العيوب القانونية . والنتيجة العملية لهذه الرقابة القضائية الحكم بإلغاء القرار غير المشروع أو الحكم بالتعويض للمتضرر منه . غير أن هنالك قرارات إدارية غير خاضعة لرقابة القضاء ، وهي إما قرارات متعلقة بأعمال سيادة الدولة أو الحكومة ، وإما قرارات خاصة قصد بها حصانة أو حماية مصدرها من الرقابة القضائية .

وهناك التمييز الثالث بين القرارات الادارية ، وذلك من حيث آثارها ، ويذكر الفقهاء أنواعاً متعددة من القرارات التي تنتج آثاراً مختلفة ، كالقرارات الانشائية أو الالغائية ، والقرارات التعديلية ، والقرارات الشرطية ، والقرارات السلبية والقرارات التنظيمية ، والقرارات الفردية .

ومن أهم القرارات الادارية من حيث آثارها نوعان : القرار الاداري الذي يقتصر أثره على الادارة البلدية وموظفيها ، والقرار الاداري الذي يطال المواطنين أو قسماً منهم . فمن أمثلة النوع الأول من القرارات الادارية أي الداخلية ، الأوامر الرئاسية بتحديد صلاحيات المرؤسين أو الأوامر التنفيذية بمهام معينة أو التكليف بواجبات محددة .

ومن أمثلة النوع الثاني من القرارات الادارية ، أي « التنظيمية » القرارات المتعلقة بتحديد دوام عمال المرافق البلدية ، أو تحديد مهل الرخص البلدية أو إيقاف مرفق بلدي عن العمل لفترة محددة الخ ..

ب ـــ يلتقي علماء الادارة العامة مع فقهاء القانون الاداري في اعتماد بعض أنواع القرارات الادارية التي سبق بيانها ، ويضيفون عليها أنواعاً أخرى ، ويمكن في هذا المجال التمييز بين مجموعات القرارات التالية :

أ ـــ القرارات الفردية والقرارات الجماعية :

الأولى تصدر عن فرد واحد وتتميز بالسرعة وسهولة تحديد المسئولية والقدرة على البت والحسم ، والثانية عن مجموعة من الأفراد وتتميز بالتعاون في التفكير وتفادي الوقوع في الأخطاء واعطاء قوة معنوية ومادية تدعمه وتدفع عملية تنفيذه .

ب ـــ القرارات الشخصية والقرارات التنظيمية :

الأولى تتعلق بشخص معين وتطاله بالذات ، بينما تكون القرارات التنظيمية عامة وشاملة ويسري مفعولها على كل من تتوفر فيه الشروط والمعطيات المحددة .

جـ ـــ القرارات الصريحة والقرارات الضمنية :

ويكون القرار الاداري ضمنياً إذا أمكن فهمه واستخلاصه من خلال عمل أو تصرف قام به مُصدِّر القرار ، مثال عليه ، أن تكليف موظف في الادارة بتولى مهام وظيفة أخرى غير وظيفته يعتبر قراراً ضمنياً برغبة الرئيس بترقية هذا الموظف إلى تلك الوظيفة .

د ـــ القرارات المكتوبة والقرارات الشفوية :

ومن الواضح أن للقرارات الشفوية محاذير توجب إما بعدم الركون للقرارات الشفوية وإما باتباعها لقرارات مكتوبة واضحة تكرس القرار الشفوي وتجعله سليماً من الناحية القانونية .

هـ ـــ القرارات الأساسية والقرارات الفرعية :

فالأولى لا تصدر إلا في حالات محددة وتطال مواضيع ثابتة وأساسية ترمي إلى تغيير جذري وأساسي في الادارة وهي ذات أهمية كبرى وتتطلب إجراءات وأساليب لحماية الأنظمة الأساسية للادارة وعدم التساهل في تعديل أو تغيير أوضاعها . وتصدر عادة عن الرؤساء في أعلى المراتب ، بينما تتعلق القرارات الفرعية بالأعمال اليومية العادية المتكررة ، وعادة ما تكون أسهل وأيسر من القرارات الأساسية ، وتصدر عن الرؤساء في الحلقات الوسطى والدنيا .

ويضيف البعض إلى هذه الأنواع من القرارات ، نوعان آخران هما : قرارات يمكن معرفة نتائجها مقدماً وبالتأكيد ، وقرارات لا يمكن معرفة نتائجها مقدماً وذلك لأن المعلومات التي بنى عليها القرار قد تكون تنبؤات أو افتراضات ليس إلا .

رابعاً ـــ صنع القرار الاداري :

تمر عملية صنع القرار الاداري بأوضاع ومراحل متعددة تختلف من حيث ظروف الادارة البلدية وطبيعة المشاكل التي تواجهها والامكانات المتوفرة لديها .

ويميز رجال الادارة العامة بين مرحلتين مهمتين لهما أثر كبير في ولادة القرار الاداري هما : المرحلة التنظيمية والمرحلة الانسانية .

١ ـــ **المرحلة التنظيمية** : أو الموضوعية ، في عملية صنع القرار الاداري ، وتتعلق بالجوانب الرسمية في العملية الادارية ، أي مراعاة الاختصاص وتوفير البيانات والمعلومات والتقيد بالاجراءات .

أ ـــ تحدد قواعد الاختصاص المسئول المكلف بإصدار القرار الاداري . والقرارات دائماً فردية ، وحتى لو صدرت عن مجموعة من الأفراد على شكل هيئة أو مجلس ، فالقرار الذي يصدر عن المجلس البلدي هو قرار جماعي اتخذه كل عضو في المجلس بمفرده فلولا توافق الآراء ، وحصول القرار الجماعي على غالبية القرارات الفردية لما أصبحت له صفة القرار النهائي ، وفي التنظيمات البلدية والحكومية بشكل عام ، تكون للمجالس الصفة التقريرية ، أي اصدار القرارات التشريعية والتنظيمية ولكن هذه القرارات ستبقى جامدة لا حياة فيها بدون إصدار القرارات التنفيذية لها .

إن عملية صنع القرار قد يمارسها أي فرد في الادارة البلدية ضمن نطاق اختصاصه وصلاحياته ، وعلى هدي القواعد المحددة بقرارات أخرى صادرة عن الهيئات المختصة ، فالقرارات الادارية قد تولد في القاعدة ، كما تولد في رأس الهرم الاداري نتيجة للأسباب والظروف المختلفة ولقواعد الاختصاص . ومما يجدر ذكره في هذا المجال ، أن القرار الاداري ، وإن كان يصدر عن شخص واحد ، إلا أنه في أغلب الأحيان ثمرة جهود مشتركة من مجموعة المساعدين أو المستشارين أو الموظفين الذين ساهموا في توفير المعلومات واشتركوا في مختلف مراحل الاجراءات .

لذلك يفرق علماء الادارة بين صنع القرار واتخاذه . فصانع القرار هو أي شخص يساهم فيه من حيث الاعداد أو الاقتراح أو توفير المعلومات أو إبداء الرأي ، غير أن متخذ القرار هو صاحب الكلمة النهائية في الموضوع الذي يتحمل كافة نتائجه .

ب ـــ إن توفير المعلومات أو البيانات ، ومراجعة النصوص والمستندات ، واستشارة الهيئات المختصة ، والاستعانة بالوسائل العلمية والقواعد التنظيمية ، كلها أعمال ضرورية لصنع القرار الاداري .

وغالباً ما يعود الخطأ في القرار إلى نقص في المعلومات ، أو وجود أخطاء في البيانات .

ويتحدث علماء الادارة العامة عن أنواع من القرارات التي تتعامل مع المواقف ، وهي القرارات المبنية على المعلومات والبيانات والخطط العلمية والحسابات المبرمجة ، والتي لا تحتاج من متخذ القرار سوى التأكد من توافر هذه المعطيات حتى يتخذ قراره بسهولة وأقل جهد ممكن .

إن اختيار الحل الأمثل بين مجموعة البدائل المطروحة أمام الرئيس الاداري في البلدية للقضاء على المشكلة التي تعاني منها الادارة يقتضي الإلمام بجميع المعلومات المتعلقة بالمشكلة ، وتشمل ليس فقط التكاليف والأطر البشرية والتجهيزات ، بل أيضاً امكانات التنفيذ والمعوقات والفوائد والأضرار التي قد تنتج ، ومدى استجابة الموظفين وملائمة الوقت والظروف وغيرها .

إن عملية التوقيت من الأعمال الهامة التي يتوقف عليها اتخاذ القرار من عدمه فالأحداث الكبرى التي غيرت مجرى التاريخ سلباً أم ايجاباً بنيت على توقيت سليم أو مخطىء . وهذه قضية هامة يجب أن يضعها كل مسئول في حسبانه عندما يتخذ قراره .

ج ـــ يتطلب القرار الاداري في كثير من الأحيان إجراءات قانونية أو إدارية أو مالية مختلفة ، تتطلب عرض مشروع القرار على سلطات الرقابة المختلفة أو إحالته إلى أجهزة استشارية لابداء الرأي فيه ، أو القيام بعملية نشر واعلان في الصحف والوسائل المختلفة قبل توقيعه ، أو انتظار مهل محددة قبل سريانه .

فمثل هذه الاجراءات هي من المراحل الرسمية والتنظيمية الهامة التي لا يتم اتخاذ القرار بدونها . ولكن هل يعني مصادقة وزير الشئون البلدية على قرار اتخذه رئيس المجلس البلدي ، ان القرار قد صدر عن الوزير ؟ بالطبع لا يمكن أن ينسب مثل هذا القرار إلى الوزير الذي يقتصر دوره على فحص القرار والتأكد من مشروعيته وانطباقه على سياسة الدولة والوزارة ، بل ان مصدر القرار الأساسي هو رئيس المجلس البلدي ، دون أن يعني ذلك أن رئيس المجلس البلدي قادر على اصدار قرار إداري دون أخذ رأي الوزير إذا كان القانون يوجب مثل ذلك ، فهذا الاجراء هو عملية ضرورية وهامة . ذلك ان الطعن في القرار الاداري أو التظلم منه إنما يتم أمام الجهة التي أصدرته وهي البلدية ، وليس الجهة التي صادقت عليه أي وزارة الشئون البلدية .

كذلك الأمر عندما يحل ممثل السلطة المركزية محل المجلس البلدي في اتخاذ قرار هو من اختصاص المجلس . وذلك عملاً بالأوضاع القانونية السائدة في معظم قوانين الادارة المحلية في المدن العربية ، التي تجيز للسلطة المركزية ، الوزير المختص أو المحافظ ، الحلول محل البلدية في اتخاذ قرار تقاعس المجلس عن اتخاذه . فهل يعتبر مثل هذا القرار الاستثنائي صادراً عن المجلس البلدي أم عن ممثل السلطة المركزية ؟

لا شك أن متخذ القرار ، وهو ممثل السلطة المركزية ، قد حل محل الأشخاص القائمين على البلدية ، واتخذ قراره باسم البلدية ولمصلحتها ، ومثل هذا القرار يعتبر صادراً عن البلدية التي تتحمل نتائجه المالية والقانونية ، وعلى المتضرر منه ، الطعن به بإقامة الدعوى على البلدية وليس على السلطة المركزية .

ومن الاجراءات التي يطلبها علماء الادارة ، ضرورة القيام بدراسة المشكلة الادارية وتحديدها بصورة دقيقة قبل وضع الحل السليم لها واتخاذ القرار بشأنه .

ويحددون الأسلوب العلمي لدراسة المشكلة الادارية وتحليلها ويصورونها ببيانات ورسوم ، ويضعون اجراءات وأساليب ضرورية للمقارنة في سبيل تصور الحلول البديلة التي يتخذ الرئيس الاداري قراره باختيار أنسبها وهذا الاختيار الأمثل يتطلب خبرة إدارية طويلة ومعرفة عميقة بالادارة والعاملين بها .

٢ ـــ المرحلـة الانسانيـة :

وقد أسماها البعض النفسية ، والبعض الآخر المعنوية . والواقع أنه مهما اختلفت التسمية ، فإن المراحل الرسمية والموضوعية لا تكفي وحدها لصدور قرار إداري طالما أن هذا القرار سيصدر بالنتيجة عن انسان له مزاجه وظروفه وقدراته .

فالنواحي الانسانية وهي نواح غير ظاهرة كما هو الأمر في المراحل الرسمية ، تلعب دوراً هاماً ورئيسياً في عملية صنع القرار الاداري .

والواقع أن المعلومات الرسمية والاجراءات الفنية والادارية والبيانات العلمية مهما كانت دقيقة لا يمكن ان تستوفي بصورة شاملة وكاملة ، بالنظر للسرعة والظروف التي تحيط بعمل المسئولين في البلديات أو غيرها من المؤسسات ، بل غالباً ما يصدر الرئيس الاداري قراره على أساس الاحتمالات مستنداً على أحاسيسه وغرائزه وخلفيته وعلى العناصر الاجتماعية والمادية التي تحيط بإدارته وتؤثر على مجرى العمل فيها .

ويعبّر الاستاذ « برنار » بما معناه : « إن مصادر القرار تنبع من العوامل النفسية والجسدية والاجتماعية والبيئية ، ومن مجموعة التأثيرات الناتجة عن الحقائق المجردة والموضوعية والمعلومات العامة والقناعات والدراسات والاجتهادات » .

وهذا الأمر يلمسه كل منا حين يرى أن أسلوب عمل المدير في مؤسسته يتأثر بشخصيته ، ويتكيف بالمستشارين المحيطين به وبالظروف التي يعمل بها ، بحيث أن تغيير هذا المدير يؤدي إلى تغير في طرق عمل المؤسسة ووسائل إدارتها .

ذلك أننا لا نستطيع أن نتجاهل النتائج المرتبطة بالسلوك البشري وبالدوافع التي تملي اتخاذ القرارات وبناء المواقف .

وقد أسفرت الدراسات والتجارب المختلفة في العلوم السلوكية ، التي تبني وتحدد دوافع الأفراد واتجاهاتهم وانفعالاتهم ، ان العمل الاداري ينطبع بشخصية صانعه ويكون نسخة واضحة عما يخبىء في نفسه من قدرات ومواهب أو ضعف وتردد .

فهناك تفاعل واضح بين شخصية الرئيس الاداري وبين العمل الذي يؤديه .

خامساً ــ العوامل المؤثرة في إتخاذ القرار الاداري :

يلمس العاملون في إدارات المدن العربية ، مثلهم مثل سائر المسئولين في الادارات الحكومية ، وجود عوامل عدة تؤثر أحياناً في عملية اتخاذ القرار الاداري ، وتساهم في عملية التقرير ، بغض النظر عن الاعتبارات والمراحل التي سبق بيانها .

ومن أهم هذه المؤثرات ثلاثة : سياسية واجتماعية وخارجية ، نوضحها كما يلي :

أ ــ العامل السياسي :

وهو نتيجة التداخل المستمر والمتصل بين السياسة والادارة . فالمجالس البلدية في المدن العربية ، وبالرغم من أنها تأتي نتيجة الانتخابات الشعبية في كثير من الدول العربية ، إلا أنها تبقى خاضعة للعوامل السياسية التي تضغط عليها ، أحياناً ، لاتخاذ بعض القرارات المؤثرة في الحياة العامة للمدينة .

إن الأشخاص القائمين على إدارات المدن ، يدركون أنهم مرتبطون بعجلة الدولة وخططها الاقتصادية والاجتماعية التي تملي عليهم قراراتهم ، يضاف إليه ، أنه في بعض الدول العربية ، التي تشهد مظاهر حزبية نشطة ، غالباً ما ترتبط الهيئات البلدية فيها بالأحزاب التي عملت على إيصالها إلى السلطة ، وتجتهد لتكون قراراتها منسجمة مع مباديء هذه الأحزاب وبرنامجها .

ويدرك المسئولون عن إدارة المدن العربية ، وخاصة من هم في المراكز العليا والحسّاسة ، أن الضغوط السياسية كانت في كثير من الأحيان السبب المباشر في تعطيل قراراتهم أو تغيير مجراها . كما يدرك البعض الآخر أن بعض قراراته لم تكن أبداً وليدة قناعته وارادته الحرة بقدر ما كانت ثمرة المداخلات السياسية .

ب ــ العامل الاجتماعي :

تؤثر البيئة الاجتماعية والتقاليد القبلية والعلاقات الأسرية ، بدورها في القرارات الادارية ، وتملي على المسئولين في المدن قرارات هي أقرب للتسوية وللحلول الوسط ، من المواقف المبدئية والجذرية ، التي كان من المفترض أن تصدر عنهم .

ويظهر هذا العامل بجلاء في المدن الصغيرة أو الحديثة النشأة أو تلك التي ما زالت تحافظ على الأوضاع القبلية والتنظيمات العشائرية .

ومما لا شك فيه أن بعضاً من القرارات الادارية التي تصدر بهدف ارضاء الأوضاع الاجتماعية أو الانصياع للعادات والتقاليد ، تكون مرحلياً قرارات صائبة ، لأنها تخدم الهدف المباشر في ارضاء المواطنين ، ولكنها قد تتعارض مع خطط التنمية وبرامج التطوير . وهنا يظهر واضحاً الأثر العكسي للعلاقة بين المجتمع والادارة .

ج ــ العامل الخارجي :

وهذا العامل متنوع ومتعدد المظاهر ، ونقصد به المؤثرات الخارجية الأخرى ، غير السياسية والاجتماعية ، التي تساعد في القرار الاداري ، أو تعوق صدوره .

ومن أمثلة هذه المؤثرات :

* القرار الذي يصدر بهدف ارضاء رجال الصحافة .
* القرار الذي يتأثر بتصلب مواقف أجهزة الرقابة .
* القرار المتعلق بترقية موظف كفء ويعوقه سلم الرتب والرواتب .
* القرار المتعلق بتشجيع موظف ولكنه يصطدم بقواعد الترقية والمكافآت .
* القرار المبني على اجتهادات شخصية نتيجة غياب الاحصاءات والحسابات الاقتصادية الخ ..

سادساً : توصيات عامة :

في ختام هذا البحث ، يبقى التساؤل عن التوصيات التي يمكن تقديمها للقائمين على إدارات المدن العربية حول اتخاذ القرارات السليمة .

ونرى باديء ذي بدء أن نسلم من حيث المبدأ **بتوصيتين أساسيتين** :

ــ **الأولى** ، هي أهمية وضع الشخص المناسب في المكان المناسب ، ذلك أن عنصر الكفاءة الشخصية وتوفر مواصفات القيادة الادارية ، هما الوجه الأول لعملية إتخاذ القرار الاداري .

إن بعض الرجال لديهم ــ إضافة للمواصفات والشروط العامة ــ مواهب طبيعية ، أو مكتسبة ، لاصدار القرارات ولديهم حساسية زائدة وفطنة داخلية في استكشاف نتائج القرارات والخطوات التي يقدمون عليها .

فهؤلاء هم القادة الذين يجب البحث عنهم لتسليمهم مقدرات البلدية وعبء الادارة فيها .

ــ **التوصية الأساسية الثانية** ، هي التعامل مع القرارات الادارية بالموضوعية البحتة ، وكلنا يدرك مدى صعوبة هذا الأمر من حيث الواقع العملي ، لذا فإننا نقرن هذه التوصية بجملة مرادفة هي : التعامل الموضوعي بالقدر الذي يسمح بالتوافق بين المبدأ والواقع .

أما **التوصيات العامة** فهي خلاصة هذا البحث ونوجزها كما يلي :

(أ) الفهم الصحيح للمشكلة التي يتوجب اتخاذ قرار بشأنها ، بدرسها وتمحيصها وإدراك أبعادها ، ومعرفة كل المتصلين بها من قريب أو بعيد ، وجمع كل المعلومات اللازمة حولها .

(ب) إشراك الموظفين المساعدين في دراسة المشكلة والحلول التي يتصورونها .

(ج) الاستماع للمستشارين وأصحاب الاختصاص لمعرفة وجهة نظرهم حول المشكلة ووضع تصوراتهم حول آفاق القرار الواجب اتخاذه حولها .

(د) اتباع الاجراءات القانونية والادارية اللازمة ، والقيام بالدراسات الاقتصادية والحسابية ، لمشروع القرار قبل اعتماده ، واستكشاف أبعاده والتعرف على قابليته للتنفيذ .

(هـ) اعتماد القرار ، وتبنيه ومتابعة تنفيذه ، والدفاع عنه .

(و) إعطاء عنصر التوقيت ما يستحقه من أهمية ، واصدار القرارات في أوقاتها المناسبة .

(ز) معرفة كيفية تجميد القرار أو وقف مفعوله في حال التأكد من الخطأ الناجم عنه ومخاطر الاستمرار فيه . وذلك دون حساسية زائدة مع ادراك واضح للمسئولية ، والاستعداد لتحمل كافة النتائج .

(ح) دراسة كافة المعوقات التي قد تعترض سبيل القرار أو تؤثر على تنفيذه وحلها قبل تنفيذ القرار .

(ط) الابتعاد — بقدر الامكان — عن الانفعالات الشخصية أو الضغوط الخارجية ، وتحكيم العقل والضمير وابتغاء المصلحة العامة المنبثقة عن القناعات الشخصية الثابتة .



الفصل العاشر

اتخاذ القرار عملية إدارية تنظيمية

للأستاذين / عمر مسقاوي ومحمد الجسر

في إطار دراسات تهدف إلى تطوير المدينة العربية يكتسب موضوعنا أهمية خاصة . فالمدينة هي المنطلق في بناء الدولة . بل لعلها كانت الدولة الأولى التي ارتكزت على فلسفة تهدف إلى بناء نظام اجتماعي متطور .

فالمدن السياسية في العصر اليوناني Cite خطوة متقدمة على المجتمع البدائي وهي أبعد من أن تكون اطاراً لحفظ النوع البشري . إنها كما لاحظ الفقيه الفرنسي « هوريو » إطار لتحقيق هدف اجتماعي آخر هو كفالة الوجود الأفضل لأفرادها .

من هنا كانت كلمة المواطن Citoyen ذات مضمون سياسي واجتماعي يتعلق بوظيفة الفرد في إطار المجتمع .

وعبر هذا المفهوم تتحدد أطر الحرية الفردية وحدود الالزام القانوني . فالقرار الاداري في حقيقته تعبير عن إرادة السلطة وهو من هذا الجانب سلطة الزام تتعارض مع الحرية الفردية ولا بد لتسويغها من تسويغ فكرة الخضوع لها أيضاً .

ومن هذا الجانب تبدو السلطة ذات القرار أول مظاهر العمل الانساني المشترك بل هي الصورة العفوية للعمل الجماعي المتعاون ، فالحديث النبوي الشريف يوصينا « إذا كنتم ثلاثة فأمّروا عليكم أحدكم » وهذا يعني أن الصورة المثلى لأية مجموعة هي تلك التي تتمتع بسلطة إدارية تحدد حركة الجماعة وخطواتها المشتركة .

ومن هنا يبدو القرار الاداري أول ما عبرت عنه طبيعة العمل الجماعي بدءاً من التجمعات البشرية الأولى ذات الحياة المشتركة Commune إلى أكثر مظاهر الدولة تقدماً .

إنه الموقف السلطوي سابق على نشوء الدولة بل على نشوء العمل التشريعي لأنه الموقف المستجيب لاحتياجات عملية يفرضها إلتقاء الانسان بأخيه الانسان في مسيرة الحياة المشتركة .

هذه الفكرة الأولية لمفهوم القرار تمنحنا وبصورة عفوية ، فكرة مبسطة لموضوع هذا البحث : « اتخاذ القرار عملية إدارية تنظيمية » .

ذلك أن الادارة والتنظيم يقتضيان اتخاذ القرار . وإذا كان الانسان أول ما بدأ في التعبير عن العمل الجماعي المشترك قد اضطر إلى الخضوع إلى سلطة تدير مسيرته فذلك لاعتبارات تنظيمية أولًا وحتى لا تتعارض الجهود وتصطدم بعضها مع بعض .

من هنا نرى فقيهاً كالعلامة « دوجي » يتخذ من هذا المفهوم الواقعي نظرته إلى القانون ، فيرى إن فكرة الجماعة بذاتها تعني فكرة القانون ، ولا يمكن تصور جماعة بدون تصور القانون ، وإلا تعرضت للانهيار ، ولذلك فإن علاقة الخضوع الاجتماعي ليست في حقيقتها إلا علاقة القانون .

لكن مسيرة الحياة في تقلبها عقّدت المشكلة ، وقلبت الموازين وعلا بعض الناس على بعض عبر تطور اقتصادي واجتماعي في إطار المجتمعات الوثنية الرومانية والاقطاعية فكان لا بد من إحداث التاريخ وحركاته . ومن خلال هذه التطورات — عبر التاريخ والحضارة — جاز لنا أن نعود مرة أخرى إلى التساؤل عن القرار كعملية إدارية تنظيمية .

لقد حفل الفقه الإداري الحديث — بفعل ضرورات الحضارة الصناعية — بتطور مهم على صعيد المفهوم الفني لعمليات القرار الإداري .

فالضرورات العملية لتسيير الحياة عبر السلطة ، أدخلت إلى إطار العلاقات المختلفة لأجهزة الدولة قواعد المنهج التجريبي التي نقلت مفهوم السلطة من رؤية فكرية فلسفية أو دينية إلى حقيقة تقنية تستجيب للمقتضيات العملية أكثر من استجابتها للقواعد التقليدية التي راجت في عصر الأنوار في القرن السابع عشر .

ويمكن لنا أن نقسم المراحل الأساسية التي تمثل الاطراد التاريخي والفكري لمفهوم القرار كعملية إدارية تنظيمية إلى مراحل ثلاث :

المرحلة الأولى : استقلالية القرار عن شخصية الحاكم المكلف بإصدار القرار .

المرحلة الثانية : تحديد مفهوم الدولة كفكرة مؤسسية .

المرحلة الثالثة : خلق صلة مباشرة بين سُلطة الحكم كمؤسسة والمشكلات التي تتناولها بموجب الأنظمة والقرارات التي تصدرها من أجل حلها .

وسنتناول هذه المراحل الثلاث ثم ننتهي إلى نظرة تقويمية من واقع التجربة الادارية في عالمنا العربي .

١ ـــ استقلالية القرار عن شخصية الحاكم المكلف بإصدار القرار :

منذ عصر الأنوار في القرن السابع عشر بدأت فكرة العلاقة بين الحاكم والمحكوم تتخذ معايير تفصل بين السلطة كمفهوم فكري واجتماعي ومن يمسك بيده مقاليدها .

ولنا أن نشيد بتأثير التطورات المختلفة منذ الاصلاح الديني وحتى الثورة الفرنسية وبروز فكرة القانون كمعيار موضوعي لهذا الفصل .

وقد هدف هذا المعيار بدافع من ثقته بالانسان ومبادرته الفردية إلى بناء مجتمع سليم ومنسجم مع طبائع الأشياء يكون الناس فيه أحراراً ومتساوين أمام القانون .

ويرتكز هذا المبدأ على فلسفة عامة مستمدة من القيم الدينية والقانون الطبيعي والأخلاقي الذي برز في تلك الفترة إذ ارتبط معظم الكتاب والفلاسفة بمفهوم القاعدة العامة للقانون كضمان لذلك الاعلان الشهير عن حقوق الانسان والمواطن إثر الثورة الفرنسية ١٧٨٩ ، ذلك الاعلان الذي تأثر كما يقول الفقيه الفرنسي اميل بوتنيه **Emile Boutnay** بفلسفة عصر الأنوار والفكر الفولتيري **L'Esprit Voltairien** .

ففكرة الفصل بين السلطات ليست إلا صدى لتلك الأفكار لأنها هدفت إلى تقييد السلطة المطلقة بمعيار مستقل عنها هو السلطة التشريعية وتأكيد العدالة بين سائر القوى الاجتماعية بسلطة مستقلة أخرى هي سلطة القضاء . والسلطات الثلاث في المفهوم الديمقراطي ، يراقب بعضها بعضاً .

وهكذا نرى (مونتسكيو) يقول ان الذي يميز الحاكم عن المستبد هو أن الأول يحكم بمقتضى قوانين محددة وثابتة .

إذن فالمعيار الفاصل بين الحاكم والمحكوم هو القانون غير الشخصي الذي يتناول عموم الناس ، والقانون العام بهذا المعنى هو الذي يحكم مسيرة المجتمع بتناغم أساسُه العدالة .

فعمومية القانون إذن تتصل بالخير العام للمجتمع، والمساواة أمامه تؤكد العدالة وهي تؤكد الحرية ايضاً لأن كل مواطن بخضوعه لمجموع المواطنين وإرادتهم التي يعبر عنها القانون إنما يخضع في النهاية لارادته أيضاً .

٢ ـــ تحديد مفهوم الدولة كفكرة مؤسسية :

على أنه لضمان الفصل بين شخصية الحاكم وسلطته في إصدار القرار لا يكفي أن نعتمد فقط على سلطة التشريع كمعيار لهذا الفصل . فالقضية تتطلب معياراً موضوعياً آخر هو تنظيم نشاطات أجهزة الحكم وفق قواعد فنية تحكم مسيرته في أطر فنية تدفع النشاط الحكومي وتكفل استمراره ودوامه .

من هنا انتقل الفقه الاداري من الصورة النظرية الفلسفية لمفهوم السلطة إلى الواقع العملي لها . فالسلطة مؤسسة ، والدولة في حقيقتها ليست إلا مؤسسة بكامل تنظيماتها، كما يقول (بوردو) « إن نشوء الدولة ليس سوى انشاء مؤسسة أي ايجاد قاعدة ذات امتيازات سلطوية لكنها غير شخصية » .

ذلك أن الضرورات الفنية والضرورات السياسية لوجود تحكيم بين القوى الاجتماعية قد أذهب الروابط الشخصية بين التابع والسيد كما يقول الفقيه الفرنسي (دووانس) Douence وأبرز الحاجة إلى استقرار يأتلف مع سلطة ذات مؤسسة .

ويستطرد (دووانس) فيقول ان هذه الظاهرة قد أبرزت جملة خصائص تؤكد جميعها الأهمية الكبيرة لقاعدة القانون الموضوعي .

فالخاصية الأولى : أن الدولة كما يراها عصرنا الحاضر هي نظام المؤسسات والعمل النابع من المؤسسة هو بصورة رئيسية تفريق بين السلطة والمسئول عنها .

فالسلطة ليست ملكاً وصفة شخصية للرئيس . وما المسئول إلا تابع لوظيفة ويتصرف تبعاً لاختصاص يضع حدوداً لسلطته .

فالحق المتمثل بإصدار الأوامر وإلزام الناس ليس حقاً شخصياً مرتبطاً بالحاكم والمسئول ، إنه بحد ذاته سلطة دائمة تتجاوز الأشخاص وأفكارهم وحياتهم لأنها وليدة المؤسسة التي هي السلطة الدائمة بل هي الحكم النهائي .

إنها الدولة بينما الحكام العابرون من خلالها تابعون لها أمناء على مسيرتها .

فالسلطة المتأسسة Institutionnalise إذن هي سلطة القانون كيف ما كانت نظم الحكم التي تحتويها طالما أن هذه النظم ترتكز على مجموعة من القواعد القانونية المطلقة وغير الشخصية التي تحدد العلاقة بين الحاكم والمحكوم .

أما الخاصية الثانية : فإن هذا التنظيم القانوني يكتسب مفهوماً عقلانياً وأن الانتماء إلى جماعة أمر ضروري في هذا الاطار وتؤدي إلى صياغة للقانون أكثر تماسكاً .

أما الخاصية الثالثة : فالسلطة المتأسسة تتضمن توازناً بين القوى . فالمؤسسة وأنماطها القانونية التي تفرضها تعبر عن العلاقات بين الفئات الاجتماعية . انها توطد توازناً يستقر بقدر كفاءتها على التكيف مع تحولات المجتمع . وأن اختلال هذا التوازن يؤدي إلى أزمة وهذه الأزمة تقود مرة أخرى إلى شكل جديد من التوازن .

ويؤكد (دووانس) أن هذه الخصائص الثلاث خصائص فنية محايدة فالسلطة المتأسسة لا تؤدي إلى الاعتقاد بأنها تحقق تقدماً في مستوى القيم الأخلاقية والسياسية أنها لا تستبعد صراع السيطرة على مراكز القوى . وبعبارة أخرى أنها لا تحقق نظاماً سليماً ومتناغماً .

إن تحليل الفقيه الفرنسي (دووانس) يعطينا رؤية متعمقة لأبعاد التطور الفني لآلة الحكم . إنه تطور في الاطار فحسب أما المضمون المتعلق بالمهمة الثقافية والروحية فذلك مما يعتمد على طبيعة المجتمع وتراثه لكنه مع ذلك لا يغفل تأثير هذه القيم وفعاليتها في الجانب الفني ايضاً . فالرؤية العقلانية لمهمة السلطة تتطلب شعوراً من الانتماء الاجتماعي أشار إليه في

تحديده للخاصية الثانية كأنما خشي وهو في معرض الاغراق في مزايا فنية للتنظيم السلطوي أن تحجب عن عين القارىء خلفية الاطار الثقافي للمجتمع والتي تشكل الشرط الضروري لنجاحها .

فالسلطة المتأسسة هي التعبير عن العهد الاداري . إنه الخاصية الأساسية للعصر الحديث . ويرى (كورنو) Cournot أنه في تطور الانسانية هنالك حقبتان كبيرتان « العصر التاريخي والعصر الاداري » إنها الثورة الادارية التي تميز المجتمعات الحديثة عن المجتمعات التقليدية .

فالعصر التاريخي هو عصر الامبراطوريات والفلسفة والأحداث والعلم منذ بواكير عصر النهضة والابتكارات المتتابعة . أما العصر الاداري فهو توظيف حصيلة هذا التاريخ في إطار الحضارة الاستهلاكية ، فالعصر الاداري هو عصر التخطيط أيضاً أي تحديد الوسائل والطاقات في رؤية مستقبلية تحكم مسيرة الانسان والحياة عبر سلطة قادرة على استيعاب آلية هذه المسيرة .

ومن خلال هذا المفهوم تبدو السلطة المؤسسية تحولًا كبيراً في مسيرة الفكر الاداري ذي الأصول المستمدة من القانون الموضوعي والذي كان ثمرة التقدم العلمي .

فالأصول الفلسفية الغربية تجعل حرية الانسان وحقوق المواطن السياسية هما محور القانون وهما محور السلطة أيضاً باعتبار أن الثقة بالفرد كما يقول «هوريو » هي المعين الذي نهلت منه الديمقراطية .

فحرية المواطن في الأصول الفكرية الغربية والفرنسية على الخصوص موقف فكري عقلاني مستمد من تقويم للمبادىء الأساسية لمهمة المواطن في اطار المجتمع وبالتالي فإن **القرار الاداري** هو قيد لا يسمح له أن يسترسل إلا بمقدار ما تحدده الأصول التشريعية المستمدة من القانون الموضوعي .

فالقرار الاداري سلطة حماية للمواطن حماية لمبادرته كيما تأخذ مداها في اطار التطور الاجتماعي والاقتصادي . وهذه الحماية تتجلى في تحديد المهمة التقليدية للدولة كحارس للأمة وأمنها وحكم عدل بين فئاتها وأطرافها . فحرية المواطن ليست نظرية مستمدة من المبادىء ، إنها نتيجة لنضاله وانتصاره على البيئة من حوله . إنها كما يقول الأستاذ « ريفيرو » مفهوم تجريبي وليس مفهوماً عقلانياً .

٣ ــ خلق صلة مباشرة بين سلطة الحكم كمؤسسة والمشكلات التي تتناولها عن طريق الأنظمة والقرارات التي تصدرها من أجل حلها .

إن الوجهة النظرية الفكرية لمفهوم دولة القانون قد اصطدم بالواقع العملي لمسيرة الدولة وحماية أمنها الاجتماعي وتقديم حقوق المصلحة العامة الموحدة على مصالح الأفراد المتعارضة . ولقد نما القانون الاداري على حساب القانون المدني في هذا الاتجاه خصوصاً بعد التحولات الاجتماعية الكبيرة ونمو الطبقة العاملة .

وقد أعطى القانون الاداري لادارة الحكم مسوغات تطورها وامتدت السلطة التنظيمية والقرارات الفردية إلى مشروعية أوسع نطاقاً من حدود التشريع الذي تصوره السلطة التشريعية .

فالمؤسسة الادارية سلطة بحد ذاتها فإذا ما انسحبت خاصية السلطة عن المؤسسات انسحبت المؤسسة عن مكونات وجودها . فالسلطة هي معيار المؤسسة وهي شرط وجودها وهي طبيعة هذا الوجود ومحتواه . والسلطة هي استجابة مباشرة لاحتياجات الحياة الاجتماعية مهما كانت أسبابها . واذن فإن **مشروعية القرار الاداري** تجد نفسها بنفسها كسلطة مباشرة بينما يأتي القانون ليحدد إطارها واختصاصها واتجاهها .

ومن هذا المنطلق فالدولة ليست بتنظيمها السياسي مصدراً لسلطة المؤسسة الادارية في إصدار القرار الملزم وإن كانت إطاراً يضم هذه المؤسسة ويوجه مسيرتها .

أما المصدر الأساسي لسلطة المؤسسة الادارية فهي الضرورة الاجتماعية العفوية التي تمليها . وهي في هذا وجود سابق على وجود الدولة .

مشروعية سلطة اصدار القرار :

وهكذا وجدنا أنفسنا أمام صلة مباشرة بين المشكلات والضرورات التي يمليها تطور المجتمع . لكن ذلك لا يعني أن الادارة قد بدأت تسبح في فلك مستقل عن سلطة التشريع والقانون الموضوعي .

فالادارة مع ذلك كما يرى الفقيه « أوبي » Auby لا بد من خضوعها لمبدأ الشرعية ، لكن حدود مبدأ الشرعية تختلف باختلاف القواعد التي ارتضاها دستور الدولة لها .

فإذا اعتبرنا أن الشرعية تعني فقط خضوع العمل الاداري للقانون فإن الحدود تكون كثيرة ومتعددة .

أما إذا اعتبرنا أن الشرعية تعني الخضوع لكتلة من المبادىء والضرورات والفعالية ، فإن الحدود تقل بشكل ملحوظ . ذلك أن حدود السلطة الادارية تستقي مشروعيتها من مصدرين المصدر الخارجي Hetero والمصدر الذاتي Auto . فالمصدر الخارجي هو السلطة العليا التي تصدر القواعد المحددة وتلزم الادارة بتطبيقها أما المصدر الذاتي فهو الخضوع لتلك الكتلة المشروعية التي تقتضيها المبادىء العامة وضرورات العمل وفعاليته .

ومن هذا المنطلق يصبح القرار الاداري عملية تنظيمية تنطلق في إطار رحب من المشروعية بغية الوفاء بالحاجات اليومية .

إن حدود هذه المشروعية هي حدود القانون الاداري في مفهومه الحديث ، هذا القانون الذي أثرته المحاكم الادارية بنظرة شمولية لضرورات الحياة وكيفية معالجتها .

ويمكن لنا أن نشهد هذه التحديدات عقب الحرب العالمية الأولى حيث نشأت نظرية السلطة الفعلية إثر حكم مجلس شورى الدولة الفرنسي الشهير في ٢٨ حزيران ١٩١٨ .

كما أننا نرى معالم هذا المفهوم للمشروعية في مذكرة مفوض الحكومة لدى مجلس شورى الدولة « ريفه » Rivetوالتي صدر فيها حكم المجلس في ٢٥ /٢/ ١٩٢١ حيث يقول :

« إذا كان من المفيد بالنسبة إليكم أن تحيطوا بكيفية تطبيق المحاكم القضائية للنصوص المدنية ، فعليكم أن تتذكروا أنكم تفصلون في

في ما بين الدولة والأفراد لا بين الأفراد فحسب ، وبالتالي فإنكم تطلبون قواعد أخرى .. إنكم أحرار في قضائكم وانتم الذين تخلقون القواعد التي تطبقونها ولا تستبقون من القواعد الواردة في المجموعة المدنية إلا ما يتفق تطبيقه وضرورات الحياة الجماعية » .

القرار خدمة عامة في غايته :

إن الحدود الواسعة للقرار الاداري التي كرسها الفقه والقضاء الاداري تتطلب كفاءة خلقية فنية بقدر المسئولية الملقاة على المؤسسة الادارية .

فسلطة المنع والعطاء هي أخطر المهمات لأنها في طبيعتها سلطة دفع المسيرة الاجتماعية نحو مستقبلها عبر سلطة تكتسب حقوقها على الجماعة بمقدار وفائها بفعالية مبادراتها . وإذا ما أوتي مجتمع انساني آلة إدارية كما يقول « رولان دراجو » Roland Drago فمعنى ذلك أنه ينتظر منها خدمة .

فالمسوغ لوجود الادارة يكمن في الغايات التي تسعى لتحقيقها بمقتضى سلطتها السياسية ، تلك الغايات التي تعكس الوسط الاجتماعي الذي تمارس فيه هذه السلطة . فالغايات هي التي تحدد الأنظمة وتوجه وظيفتها . فهي إذن في المقام الأول من اطار التفسير والتحديد . وهي أيضاً في المقام الأول من إطار الأخلاق فالذي يقوّم نتائج عمل إدارة ما ، هو بصورة محددة يوضح كيفية تحمل اعبائها .

وإذا ما أضحت الادارة هدفاً بحد ذاتها لمطامع القائم بها دون مبالاة بوظيفتها المنتظمة والمستجيبة لأهدافها فليس هناك ما هو أكثر سوءاً ودماراً للادارة .

هذه الكلمات التي قالها الفقيه دراجو Drago تحدد لنا اطار القرار كعملية تنظيمية إدارية لا دور لمطامع الأفراد وغرائزهم السلطوية فيها .

وهذه النظرة العميقة لمهمة الادارة تنفي عن الادارة كل مفهوم بيروقراطي وبالتالي فإن النظرة للعناصر الفنية للقرار الاداري تبقى مفيدة طالما تحددت مهمة القرار الاداري .

القرار عمل تنظيمي :

إن الفكرة الأساسية للقرار الاداري هي أولًا وقبل كل شيء عمل تنظيمي وهناك مثل يقول « النظام هو الادارة المثلى » وبالمقابل يمكن لنا أن نعكس التعبير فنقول « إن الادارة المثلى هي النظام » وإذا أردنا أن نفسر هذا المبدأ في حدوده الضيق ، كما يقول الفقيهان « بيير بوديه » و« لوسين مهل » Pierre Baudet - Lucien Mehl فإنه يشير إلى نشاطات لها طابع التحديد ودقة الحساب والتنسيق بين الوسائل توضع مجتمعة عند تحديد الوظيفة .

أما في معناها الواسع فإن فكرة التنظيم هي أكثر من أن تكون تنسيقاً بين الوسائل من أجل تحقيق غايتها ، انها كفاح ضد الفوضى وضد تزايد التضخيم الاجتماعي .

فالفقيه الألماني سيجفريد Siegfried يقول :

« إن أفضل المزايا الفنية وأفضل الصفات الفكرية ، لا تعني شيئاً إذا كنا لا نعرف أن نضعها في إطارها العملي وهذا في النتيجة مهمة الادارة » .

فالطابع الأساسي لنشاط الادارة هو في الدور الذي تلعبه في التوقيع وفي تحضير القرار بفضل الادراك العميق لوسائل وفعالية هذا أو ذاك من التنسيق بغية الوصول إلى النتيجة المرتجاة .

فالعمل الاداري كما يرى جورج لانجرود Georges Langrod يعكس مختلف العوامل الأساسية التي تسم كل عمل إداري . وهذه العوامل هي :

١ ــ عامل إصدار الأوامر : Facteur Ordonnateur

فالادارة من وجهة تعريفها تدعى لتأكيد النظام بمنعها أو تسهيلها كل أمر من الأمور الطبيعية أو سواها .

٢ ــ العامل الاستقراري : Facteur Stabilisateur

وهو يعني استمرارية الادارة في لعب دورها الأساسي دون أن يكون الاتجاه نحو الاستقرارية حائلًا دون دينامية العمل وضرورات تكيفه المتتابع مع التعديلات التي يمليها التطور .

٣ ــ العامل التنظيمي : Facteur de l'organisation

إن العنصر التنظيمي يلعب في هذه المجموعة من الأفكار دوراً أساسياً (في اطار نظام الدولة المقرر وفي تلاحم القيم الثقافية والاجتماعية مع هذا النظام) .

٤ ــ عامل الغاية : Facteur Finaliste

ففكرة الغاية المتوخاة فكرة أساسية . فالأهداف التي تسعى إليها عبر الادارة هي دائماً وسائط في هذا المعنى ويتجه نحو الحصول على غاية تحقيق المصلحة العامة ، وهذه الأخيرة تحددها السلطة السياسية . هذه العوامل التي أشرنا إليها ينبغي أن تتضمن ، مجتمعة ، خلفية القرار الاداري حتى يكون سلطة إدارية تنظيمية .

القرار الاداري خيار مفاهيمي :

اتضح لنا من خلال عرضنا أن العمل الاداري بمفهومه الخاص يقع بين سقف وأرضية . أما السقف فهو (القيمة والغاية والموضوع) وأما الأرضية فهو (التنفيذ الطبيعي للقرار) أو على الأقل انتهاؤه .

فتقويم المبادرة التي حددت القرار الاداري يظل أمراً خارجاً عن العمل الاداري ، إنه مهمة السلطة السياسية كما أوضحنا وهي فوق السلطة الادارية . ومن هذا الجانب نرى أن القرار الاداري كعمل تنظيمي إداري هو في حقيقته اختيار للأهداف وللوسائل .

فالقرار هو عمل المسئول الذي بمقتضاه يختار موقفاً بين خيارات العمل .

فإذا ما انتفى هذا الخيار انتفى القرار . فالمثل الشهير يقول :

« إن الذي ليس لديه خيار لا يقرر » .

هذا الخيار يتضمن في العمل — كما يقول هنري بوش Henri Buch — معياراً لا يمكن بدونه أن نقدر صحة القرار من عدمه .

ومعيار الخيار هو مهمة مفاهمية وعقدية بمقتضاها يختار أصحاب القرار نشاطهم والتعبير عن وجودهم .

فالقرار إذن يتضمن مجموعة من المفاهيم L'entendement وإرادة لتحقيقها وهذه الارادة هي السمة البارزة لفعالية الادارة وقدرتها التنظيمية .

النتائج المستخلصة :

اتضح لنا من خلال عرضنا لمراحل تطور القرار الاداري بصورة عامة ما آل إليه مفهومه كسلطة تنظيمية إدارية . والقرار الاداري في يد السلطة المركزية أو في يد السلطة البلدية لا بد أن يكتسب في ذاتيته كفاءة فنية وقدرة على الاستجابة للمتطلبات الحياتية اليومية .

والبلدية باعتبارها وحدة إدارية تمارس نشاطها في إطار المدينة تتسم بأقصى درجات الأهمية في النشاط الاداري لأنها الصلة المباشرة بين المواطن وضرورات حياته اليومية .

إنها حارس التنظيم والبيئة والثقافة التي لا بد أن تحيط بأفكار الناشئة وحياتهم ونوازعهم . ومن خلالها تتطور الأمة في إطارها السياسي لانها النتيجة العملية لكل سياسة ، فهي تؤثر في الحياة السياسية والاجتماعية وتتأثر بهما معاً .

لذلك لا بد لنا أن نحدد النتائج المستخلصة لمفهوم التنظيم في سلطة القرار الاداري :

النتيجة الأولى :

أنه لا بد من استقلالية القرار الاداري عن صاحب السلطة الذي يصدره . وهذه الاستقلالية لا تتعلق فقط بنزاهة المسئول ونواياه الحسنة . فالقرار الاداري يطوي خلفية من الجهد المشترك تتضافر فيه الكفاءات لكي يصيب القرار الاداري أهدافه المتصلة بالمصلحة العامة .

النتيجة الثانية :

وهي ترتبط بالنتيجة الأولى إذ لا بد أن تشكل الوحدة الادارية التي يصدر عنها القرار الاداري جهازاً مؤسسياً يشتمل على مختلف المصالح والادارات التي تستطيع أن تجمع بكلتي يديها خيوط الحاجات اليومية والتطلعات المستقبلية المتفقة مع المرحلة الاجتماعية والثقافية التي يمر بها المجتمع الذي تمارس فيه الوحدة الادارية سلطتها .

النتيجة الثالثة :

وهي أن القرار الاداري يكتسب مسوغاته من المشكلات التي تلح على وعي الادارة بكامل جهازها الفني وبالتالي لا بد أن تكون الادارة سابقة في وعيها وعي المواطن وتطلعاته وهذا يقتضي كفاءة فكرية وثقافية وقدرة على استشفاف العوامل الأساسية الكفيلة بإنجاح أية خطة في اطار الواقع .

فالأفكار الجميلة ليست بكافية وحدها بل لا بد من ربطها بالاطار الواقعي والتاريخي الذي يتصل بالمجموعة التي يتناولها القرار الاداري ، وهذا ما جعل أحد فقهاء القانون يقول :

« إن الادارة الحديثة لا تستطيع أن تقوم بمهمتها إذا لم تكن قادرة على امتلاك الحقيقة الاجتماعية وان تمسك بخيوط المجرى العميق الذي يحيى جمهور المجتمع . وان تستجيب لحاجاته المحددة ومصالحه وأن تحرك نشاطه » .

هذا المفهوم الذي قاله هنري بوش Henri Buch هو الذي يعبر بقوة عن قيمة القرار الاداري كقوة تنظيمية ، وهذه القيمة تلزمنا بأن ننظر إلى الهيكلية الادارية عبر الضرورات النابعة من قيمنا الثقافية والاجتماعية .

خاتمة :

لقد أوضحنا من خلال عرضنا السابق تطور فكرة سلطة القرار الاداري كعملية إدارية تنظيمية واتخذنا من شرحنا لأصول العلاقات الادارية هدفاً نرمي إليه في هذه النتيجة .

فالقرار الاداري ليس سلطة بل هو مفهوم تنظيمي يعانق المعطيات في كل مجتمع . فلا يصح لخطة إدارية في العمل اتخذت قواعدها وتقسيماتها من خلال التجارب الفنية لمجتمع صناعي وحضاري متطور أن تبحث عن مهمتها في مجتمع آخر لم تؤهله مرحلته إلى بلوغ هذه المرتبة .

وهذا قد وضع العمل الاداري إطار تنظيم المدينة العربية في منزلقات الانفاق غير المجدي والبيروقراطية التي فصلت القرار الاداري عن حقله الحيوي .

ذلك أنه في الجانب الاداري تتطور المدينة العربية في عصرنا الحاضر بتأثير الخبرات الفنية المكتسبة في إطار يقع خارج أبعادنا النفسية والاجتماعية .

وفي الجانب التنظيمي (Urbanisme) — وهو أحد مظاهر سلطة العمل الاداري — تبدو المشكلة أكثر وضوحاً ، وقد أبرز (مؤتمر منظمة المدن العربية) المنعقد في المدينة المنورة عام ١٩٨١ هذا الجانب المهم من المشكلة وتركزت الدعوات إلى وعي ثقافي تراثي لفكرة اتساع المدينة العربية التي باعدت بين أحيائها التاريخية القديمة وأحيائها الجديدة المستحدثة ، فواصل ما بين الشرق والغرب سواء في نمط البناء أو في أسلوب التخطيط والتنظيم المدني .

فمنذ أن دخلت مسيرة الحضارة العربية الاسلامية مرحلة قل فيها العطاء والابداع بقيت المدينة العربية في رحاب العصر الحديث تاريخاً منقطع الصلة عن الحاضر .

من هنا تبدو (منظمة المدن العربية والمعهد العربي لانماء المدن) خطوتين مهمتين على صعيد التطلع المستقبلي للمدينة العربية باعتبارهما الاطار الأمثل لمسيرتنا الثقافية النابعة من الأصالة المشتركة .

لقد أوضحنا في هذا العرض الأطر المحايدة لعملية تنظيم إداري في إطار الدولة . نقول محايدة بمعنى أنها قواعد فنية كما سماها فقهاء القانون الاداري

الحديث ، لكن هؤلاء الفقهاء يعيشون إطاراً ثقافياً ما يزال فاعلاً بينهم ، بينا العالم المتخلف ما يزال تفصله عن دينامية هذه الأطر فواصل الوعي الثقافي لمهمته الحضارية في إطار مدينته وبيئته . وهذا يتطلب موقفاً اضافياً يتصل بالمضمون التربوي والثقافي لتطوير المدينة العربية .

إن أفضل النماذج نجاحاً وفعالية وإحكاماً في إطارها الذي ولدت فيه يفقد فعاليته في إطارنا إذا هو تخلى عن مضمون القيم الروحية والثقافية لأصولنا الحضارية .

وهذه الاشارة ليست إلا إشارة في الاطار الفني التقني لفعالية العمل الاداري لسلطة تنظيمية . فالتنظيم يخاطب قوماً يلزمون بقواعده ولا بد من لغة مشتركة ، يتحدث بها كل من صاحب سلطة القرار ومن يلتزم به . وهذا أيضاً ما رأيناه واضحاً في تحديد أسس القرار الاداري وغاياته وتوجهاته .

فمدينتنا العربية ما تزال حتى الآن تخاطبنا بلغة حميمة هي العنصر الأساسي الذي يميز شخصيتنا التاريخية رغم بعد الشقة . ومدينتنا العربية ما تزال النموذج الحي لوحدة الثقافة التي ضمت الرقعة الحضارية الواسعة ما بين الأندلس وبغداد وسمرقند . فإذا تجول مغربي في أسواق دمشق وبغداد فكما يتجول مشرقي في دروب فاس والقيروان وبينهما القاهرة كلاهما يخاطب الماضي بلغة حميمة يتلقاها وعيه التاريخي بغير حاجة إلى مترجم أو دليل . كما يخالط مظاهرها عمقه النفسي بعفوية اكتسبها مما وقر في ضميره من صلات روحية .

أما إذا كان على شيء من العلم بالأحداث التي جرت في تلك المواقع فإن المغربي والمشرقي كلاهما ينهلان من مصادر واحدة قد يبدأ بها مؤرخ في بغداد فيتم صورتها ويتعمق في روايتها مؤرخ آخر في الأندلس وقد يأتي متأخر ليجمع ما بدأ هذا وأتم ذاك في نسق واحد من التأليف وصورة واحدة لمسيرة الحضارة وتفسير واحد لأصول التنظيم وقواعده ، ذلك التنظيم الذي يستمد معطياته من الاطار العام للقيم الروحية والثقافية ، وقد انعكس بفضلها ضمير المجتمع وطرق تفكيره على صورة المدينة وأحيائها وأسواقها وتقسيماتها مما تشهده اليوم في بعض ما تبقى من الآثار .

لقد حفظ التاريخ فكرة المدينة الفاضلة كنموذج لتضافر العمل الاداري مع محتواه ومضمونه الثقافي ومن هذا المنطلق التاريخي والنموذجي أيضاً تبدو المدينة وحدة متكاملة تسعى للنزوع إلى أفضل النتائج .

والقرار الاداري في مفهومه التنظيمي لا بد أن يستوعب هذه المعطيات الحميمة للمجموعة التي يخاطبها .

فلا يجوز إذن أن نُدخل إلى أطُرنا الادارية ما هو غير مفهوم أو مُدرك حتى لا تقع الغربة بين الواقع الاجتماعي ونماذج المخططين المستوردة وهذا ما يحتم دراسات في العمق للمفهوم التربوي والاجتماعي المتصل بقيمنا الحضارية والذي لا بد له أن يكون السمة البارزة لتطور المدينة العربية في سائر الميادين .

ملاحظة : اعتمد الباحثان على المراجع المذكورة في الصفحة التالية ، دون اشارة — في بعض منها — إلى تواريخ نشرها أو جهة إصدارها ، ولذلك لم يُشر إليها في متن البحث كالبحوث الأخرى . وللأمانة العلمية لم نشأ إهمالها ، لذا أوردناها في نهاية هذا البحث كما وردت إلينا .

مراجع البحث

مراجـــع البحـث

1. Hauridt, Précis du Droit Administratif.
2. J. Cl. Donence, Recherches sur le pouvoir réglementaire de l'Administration. L.G.D.J. 1968
3. Duguit, Traité du Droit Constitutionnel.
4. E. Boutnay,
5. A. Cournet, Essai sur le fondement de nos connaissances et sur les caractères de la critique philosophique. Paris-Hachett 1851.
6. J. Rivero, Libertés Publiques; Précis. Dalloz.
   J. Robert, Libertés Publiques. Editions Montchestien 4 tr. 1971.
7. D. Waldo, The Administrative State. A study of the political study of the political theory of American Public Administration - (N.Y. The Ronald Press Co., 1948)
8. J.M. Auby, La Soumission de l'Administration au Droit. Traité de Science Administrative - Ecole Pratique des Hautes Etudes - Sorbonne.
   6 Section - Sciences Economiques et Sociales. Paris - Monton et Co. La Haye -MCMLXYI p 175 ets.
9. J.M. Auby, Prec.
   "Le principe da la légalité traduit à la fois une hétéro et une auto-limitation juridique: il s'exprime par la soumission de l'Administration au bloc de la légalité", ensemble de règles aussi bien administratives que supra-administratives".
10. C.E. 28 Juin 1918. Heyries - S. 1922.3.49. Note Hauriou.
11. Roland Drago, Les Missions de l'Administration, art dans Traité de Science Administrative p. 22 et "Si un milieu humain se dote d'un appareil administratif, c'est qu'il en attend un service".
12. R. Drago, Prec. p. 225 ets.
    "Il n'y a pas, pur l'Administration, de perversion plus radicale".
13. Lihre, "L'ordre, c'est la Bonne Administration".
14. Pierre Baudet et Lucien Mehl, Le Fait administratif: Nature, origine et development. Article dans Traité de Science Administrative préc. p. 80 à 91
    "Lutte contre le désordre, contre l'augmentation de l'entropie sociale".
15. Siegfried, "Les plus belles qualités techniques et les plus belles qualitiés intellectuelles ne sont rien si on ne sait pas les mettre en valeur, ce qui est en somme une tache-d'administration"
16. Georges Langord, La science administrative et sa place parmi les sciences voisines. Article cité dans "Traité de Science Administrative" prec. p. 92 à 123.
17. Baudet et Mehl, Prec. "L'action proprement administrative se situe entre un **plafond** (la valeur, la fin, l'objectif) et un plancher (l'exécution physique ou tout au moins finale)
18. Henri Buch, La Décision.
    Article cité dans "Traité de Science Administrative" prec. p.431 ets.

الباب الثاني

مشكلات التطبيق

الفصــل الأول

التنظيـم الاداري ومشكـلات التطبيـق في المـدن والبلـديـات العربيــة

للدكتور محمـد عبدالله الحمـاد

مقدمـــة :

قدمنا في دراسة سابقة الجانب النظري للتنظيم ، والتعريف به وبأصوله العلمية وأشكالة وفروعة وأهميته في العملية الادارية لمختلف المنظمات والهيئات ، مع دراسة مقارنة استعرضنا فيها نظم وتجارب بعض الدول المتقدمة في انجلترا ، وفرنسا ، والولايات المتحدة ، والمانيا الغربية ، واليابان .*

وفي هذا البحث نعرض للجانب العلمي والتطبيقي لأساليب التنظيم والادارة بصورة عامة ولمشاكل التنظيم الاداري بصورة خاصة ، آخذين في الاعتبار الاول ما استخلصناه من تحليل عناصر الاستبيان الذي شاركت فيه نسبة كبرى من المدن والبلديات العربية جاوزت العينة فيها ثلث مجموع العدد الكلي للمدن الاعضاء في المنظمة .

وقد تناولنا في هذه الدراسة فكرة الاستبيان وعناصره ، وقدمنا نظرة تحليلية لعناصر الاستبيان ، واستعرضنا مجالات تعاون المعهد العربي لإنماء المدن مع المدن والبلديات العربية . ثم عرضنا مرئيات ومقترحات حول احتواء وعلاج مشاكل التنظيم والادارة في المدن والبلديات العربية .

استبيان المدن والبلديات العربية :

١ ـــ فكرتـه :

لما كان الموضوع العلمي للمؤتمر قد خصص لدراسة أساليب الادارة والتنظيم وتطويعها لخدمة المدينة العربية المعاصرة فقد استحسن (المعهد العربي لانماء المدن) ، وقد عهد إليه بمسئولية الاعداد للموضوع ، أن يقدم للمؤتمر المعلومات والبيانات عن واقع التنظيم الاداري المطبق فعلا في المدن والبلديات المشاركة في أعمال المؤتمر حتى يكون هذا الواقع منطلقا إلى التطور المستهدف ، ذلك أن التنظيم واعادة التنظيم لاينشآن من فراغ ولا يعتمدان على مجرد دراسة بغض التنظيمات ، وانما يقومان على التطبيق السليم للمبادىء والقواعد العلمية أو تطوير أساليب جرى تطبيقها ، وخضعت للتجربة فكشفت عن حاجتها إلى التطوير أو عدم ملاءمتها لتسيير وادارة الخدمات التي وجدت من أجلها بالسرعة والدقة والكفاية المتطلبة .

من هنا نشأت فكرة قيام المعهد باعداد استبيان حول الموضوع العلمي للمؤتمر يرسل لمجموعة المدن والبلديات أعضاء منظمة المدن العربية بهدف الوقوف على الاوضاع الراهنة للعمل الاداري والتنظيمي في هذه المدن والبلديات مع بيان المشاكل والصعوبات التي تحد من قدرتها على تحقيق أهدافها بغية استخلاص العناصر الهامة التي يمكن أن تكون محور اهتمامات المؤتمر لاصدار التوصيات المناسبة بشأنها .

٢ – عناصر الاستبيـان الأساسيــة :

كان الهدف من الاستبيان واضحا تماما أمام المعهد فلم تسيطر عليه الرغبة ـــ التي قد تستهوي بعض مصممي الاستبيانات – لجمع أكبر قدر من المعلومات قد لايستفاد منها . ولذلك قام باعداد استبيان مبسط واضح العبارات ينصب على المعلومات الهامة ذات العلاقة بالموضوع ، وتضمّن العناصر الاساسية الآتية :

أ ـــ بيانات عامة لتحديد هوية المدينة أو البلدية ، اشتملت على :إسم المدينة ، والدولة التي تنتمي اليها ، وعدد سكانها ، ومساحتها .

(*) راجع الباب الأول ـــ الفصل الثاني ـــ « التنظيم الاداري والمحليات » .

ب ـــ الشكل النظامي (القانوني) الذي تدار بمقتضاه المدينة وأسلوب الادارة المتبع ويشتمل على مسمى جهاز ادارة المدينة من حيث كونه محافظة ، أو أمانة ، أو بلدية ، أو لجنة شعبية ، أو جماعة قيادية إلى آخر هذه المسميات المتعددة في وطننا العربي . ثم شكل المجلس أو الهيئة أو اللجنة التى لها صلاحيات الادارة وعدد أعضاء كل منها وهل ينتخبون انتخابا مباشرا ؟ أم يعينون ، أو يمثلون مزيجا من المعينين والمنتخبين ؟ . وماهي نسبة المعينين إلى المنتخبين في المجالس المشتركة ؟ ثم بيان دور هذه المجالس أو اللجان في الامور الرئيسية مثل : رسم السياسة المحلية ، والتخطيط ، والاشراف ، والرقابة ، والتنفيذ إلى آخره مع ايضاح مسمى الجهاز التنفيذي للمدينة .

جـ ـــ أسلوب ادارة الخدمات والانشطة المختلفة في المدينة مصنّفة بحسب نوعيتها مثل : الخدمات البلدية ، والخدمات الفنية ، والمرافق ، والتعليم والصحة ورعاية الاطفال والمرور وغيرها وذلك بهدف ايضاح ما تتولاه مباشرة أجهزة المدينة من هذه الخدمات ، وما يدار منها بواسطة الاجهزة المركزية في الدولة أو فروعها في المدينة أو ما يدار بالاشتراك بين كل من الاجهزة التابعة للمدينة والاجهزة المركزية .

د ـــ تطبيقات التنظيم الاداري في المدن والبلديات مع ايضاح التقسيمات الادارية للجهاز التنفيذي في المدينة وارفاق خارطة الهيكل التنظيمي والافادة بالرأي في مدى ملاءمة هذه التقسيمات لاعباء العمل ، وكذا بيان تطبيقات اللامركزية داخل المدينة ومدى الاخذ بنظام تفويض السلطات سواء من الجهات العليا في الدولة إلى رئيس الجهاز التنفيذي أو من رئيس الجهاز التنفيذي إلى معاونيه .

هـ ـــ ولما كان المال هو القاسم المشترك والعامل الذي لا يمكن اغفال أثره في نجاح أي تنظيم فقد استهدف الاستبيان الوقوف على مدى كفاية الموارد المالية المتاحة للوحدة المحلية مع بيان مرئيات ومقترحات المدن والبلديات بشأن تنمية هذه الموارد .

و ـــ ونظراً لأن القوى البشرية ونوعياتها ومدى كفايتها ودرجة كفاءتها من أهم عناصر نجاح أي تنظيم والسبيل لأي إدارة جيدة فقد استهدف الاستبيان الوقوف على حقيقة أوضاعها .

ز ـــ ولما كان استخدام وسائل ومعدات التقنية الحديثة ومعطياتها من العوامل ذات الاثر الواضح في سير العمل الاداري والمعاونة على تنظيمه فقد اتجه الاستبيان إلى معرفة مدى استخدام المدن والبلديات لهذه الوسائل والمعدات .

ح ـــ وبما أن غاية إدارة وتنظيم المدن والبلديات هي وصول الخدمة إلى المواطنين على أحسن وجه ومن أيسر طريق ، فقد حرص الاستبيان على معرفة ما اذا كان يوجد بالمدن أو البلديات كتيب كدليل أو مرشد لتعامل المواطن مع أجهزتها ، ثم ما مدى التعاون القائم بين المواطن وهذه الاجهزة .

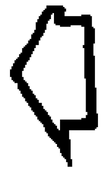
ط ـــ ولما كان الوقوف على المشاكل القائمة وتحديدها هو البداية الصحيحة على طريق علاجها فقد طلب الاستبيان من المدن الاعضاء ذكر هذه المشاكل مع ترتيبها حسب أولويتها من وجهة نظر المدينة .

ي ـــ وبما أن رسالة (المعهد العربي لإنماء المدن) هي معاونة المدن والبلديات العربية في تدريب قواها البشرية واجراء الابحاث والدراسات التي تحتاجها ومدها بالاستشارات التي تطلبها وتزويدها بالمعلومات والوثائق المتعلقة بعملها ، فقد أشار الاستبيان إلى أوجة التعاون التي يمكن أن يقدمها المعهد للبلديات والمدن وطُلب من كل منها بيان مدى حاجتها من هذه الخدمات .

ومن هنا جاء الاستبيان على صغر حجمه وبساطة أسلوبه شاملا ومعبرا لما يتصل بالتطبيق العملي للموضوع العلمي للمؤتمر مما يعطي فرصة « الدراسة المتأنية لما اشتملت عليه ردود المدن والبلديات » .

٣ - مشاركة المدن والبلديات :

ومع أن الاستبيان قد وزع على جميع الاعضاء من المدن والبلديات ـــ سواء عندما كان عددها ٢٢٠ مدينة أو عندما وصل إلى ٣٣٠ مدينة ـــ لم تصل الاجابة إلا من ١٠٩ مدينة وبلدية فقط ، وكنا نتمنى ألا يتخلف أحد ، ومع هذا فإن (العينة) تقارب نصف المدن عند بداية الاستبيان وثلثها حالياً وهي نسبة لا بأس بها فضلا عن أن معظم الردود جاءت واضحة ووافية بالغرض ، كما جاءت ممثلة على مستوى الدول العربية للغالبية العظمى منها ، وفيما نرى ، تعتبر مؤشرا كافيا لاستخلاص كثير من الحقائق والنتائج ذات الدلالة .



بيان بالمدن التي قامت بتعبئة بيانات الاستبيان

م	الدولة	المدن	العدد
١	المملكة الأردنية الهاشمية	عمان ، أربد ، الكرك ، عمان ، الطفلة ،الفرق ، وادي موسى ، الرمثا ، صويلح ، المشارع ، مأدبا ، القرية والجويدة ، الصريح ، ابو عنلدا ، عجلون ، الرصيفة ، حواره ، الحمراء .	١٨
٢	دولة الامارات العربية المتحدة	رأس الخيمة ، العين ، عجمان ، الشارقة ، دبي .	٥
٣	دولة البحرين	المنامـه .	١
٤	الجمهورية التونسية	تونس ، جربه ، يارود ، بن عروس ، جرجيس ، زرمدين ، المرسى ، رادس ، القيروان .	٩
٥	الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية	وهران ، ثلمان ، عناية ، حلق الرادي ، الجزائر ، قسنطينة ، المسيله ، مطيف .	٨
٦	المملكة العربية السعودية	الرياض ، مكة المكرمة ، المدينة المنورة ، جدة ، الطائف ، خميس مشيط ، الاحساء ، الخبر ، القطيف ، تبوك ، حائل ، سكاكا ، الجوف ، بريدة ، الخرج ، ينبع البحر ، الدمام ، عنيزه ، الجبيل ، ينبع الصناعية .	١٩
٧	الجمهورية العربية السورية	حمص ، دير الزور ، الرقة ، حماه .	٤
٨	جمهورية الصومال	كالكير .	١
٩	الجمهورية العراقية	بغداد ، دهوك ، يعقوبة ، الماوة ، البصرة ، العماره .	٦
١٠	سلطنة عمان	مسقط ، ظفار ، صلالة ، صحار ، نزوى ، البريمي ، صور .	٧
١١	دولة قطر	الدوحة ، الخور والذخيرة .	٢
١٢	دولة الكويت	الكويت .	١
١٣	الجمهورية اللبنانية	عاليه ، الميناء .	٢
١٤	المملكة المغربية	طنجة ، مراكش ، أغادير ، العون ، قصبة ، تادله ، سيدى قاسم ، بنى هلال ، الحية ، سلا ، تطوان ، عين الذئاب ، الداخلة ، عين السبع ، عين الشق ، خريبكة ، دمنات ، أزور ، أبي الجمد ، أولاد برجيل .	٢٠
١٥	الجماهيرية العربية الليبية الشعبية الاشتراكية	العزيزية ، زلتين .	٢
١٦	جمهورية السوادن الديمقراطية	الخرطوم ، أم درمان ، الأبيض ، بور سودان .	٤
	المجمـوع		١٠٩

ويتبين من الجدول السابق أن المدن التي أجابت على الاستبيان تمثل ست عشرة دولة من ٢٠ دولة عربية مشتركة في عضوية المنظمة ، ولم تشارك في الاستبيان جمهوريتا اليمن ، كما تعذر مشاركة كل من جمهورية مصر العربية ومدن الضفة الغربية في فلسطين المحتلة .

وتأتي في مقدمة الدول من حيث عدد المدن والبلديات المشاركة في الاستبيان المغرب بعدد ٢٠ مدينة وبلدية ، ثم المملكة العربية السعودية بعدد ١٩ مدينة وبلدية ، فالمملكة الأردنية الهاشمية بـ ١٨ مدينة وبلدية ، ثم باقي الدول الاخرى في الوطن العربي في آسيا وأفريقيا – بما يفيد أن العينة تمثل مدن وبلديات الدول العربية تمثيلا جيدا .

نظرة تحليلية لبيانات وعناصر الاستبيان

كان لهذه المساهمة الطيبة للمدن والبلديات العربية في الاستبيان وعنايتها بتفهم بياناته وتعبئتها وتقديم مرئياتها ومقترحاتها حول موضوع الاستبيان بصفة عامة وعلاج مشاكل التنظيم والادارة بصفة خاصة ، ما جعل لهذه الاراء والافكار وزنها وأهميتها وجدوى تحليلها واستخلاص النتائج منها . وسوف نتناول نتائج بيانات وعناصر هذا الاستبيان من منظور كلي شامل في اطار الاستراتيجيات الادارية والتنظيمية القائمة في الدول العربية وما يجب أن تكون عليه في المستقبل لكي تساير التطور الحضاري الهائل الذي تعيشه مدننا العربية مع التركيز على التنظيم الاداري في المدن والبلديات العربية ومشاكل تطبيقه ، واقتراح الحلول المناسبة لها ، وذلك طبقا لرؤوس الموضوعات التالية :

١ ــ النظم والقوانين واللوائح القائمة :

تختلف أنماط الادارة والتنظيم في المدن والبلديات في العالم العربي سواء من حيث هياكلها التنظيمية أو من حيث القوانين التي تخضع لها أو من حيث نشأتها أساسا . واذا أمعنّا النظر في مدارس الحكم المحلي والادارة المحلية التي تنتمي اليها لوجدنا أن بعضها قد تأثر بالاسلوب الانجليزي في الحكم المحلي الذي تتمتع فيه المحليات بصلاحيات واسعة وتقرر بنفسها خططها وبرامجها المحلية . ويبدو ذلك واضحا في صياغة نظم وقوانين بعض الدول العربية التي خضعت للاستعمار الانجليزي . كما نجد أن بعض الدول العربية قد تأثرت نظمها بالنظام الفرنسي الذي يقوم على المبادأة من جانب الحكومة المركزية وعلى الأخص وزارة الداخلية ، وفي هذا النظام تمثل المحليات صورة من صور عدم التركيز الاداري .

ولاتعني صياغة النظم والقوانين على هذا النحو أو ذاك أنه يتم تطبيقها فعلا كما يجرى في دول مصادرها بل تتأثر إلى حد كبير بفلسفة النظام القائم في كل دولة . وبالنظر إلى مسميات النظم والقوانين السائدة في الدول العربية والتى بموجبها يتم تنظيم العمل في المحليات ، نلاحظ اختلاف المسمى من دولة إلى أخرى مما ترتب عليه وجود العديد من المسميات مثل : قانون الحكم المحلى ، وقانون الإدارة المحلية ، ونظام البلديات والقرى ، والقانون البلدي ، وقانون التنظيم الجماعي .

وبدراسة هدف ومحتوى كل نظام من هذه النظم يتبين أنها جميعا تدور في فلك واحد وتنهج نهجا فيه الكثير من التشابه بحيث لا تخرج جميعها عن التعبير عن اسلوب معين من اساليب اللامركزية الادارية أو عدم التركيز . ولاتزال الحكومات المركزية تحتفظ لنفسها بكثير من السلطات وتمسك بأصابعها جميع الخيوط مما يجعلنا لا نعتمد كثيرا على مسمى النظام لاعطاء مدلول معين أو مفهوم خاص .

وقد تبع ذلك التعدد في مسميات النظم والقوانين التعدد في مسميات الوحدات والمجالس المحلية ، حيث كشف الاستبيان عن وجود مسميات كثيرة لهذه المجالس وإن كان مسمى المجلس البلدي هو المسمى الغالب لاكثر من ٧٥ ٪ من مجالس مدن العينه بينما الـ ٢٥ ٪ من مدن العينة تطلق على مجالسها مسميات : الهيئة العليا ، اللجنة العليا ، مجلس الأمانة ، المجلس الحضري ، المجلس المحلي ، المجلس الشعبي ، مجلس المنطقة ، المجلس الجماعي ، اللجنة الشعبية .... الخ .

وفيما يتعلق بصلاحيات هذه المجالس يتضح أن ما يقرب من نصف مجالس مدن العينة تجمع بين صلاحيات رسم السياسة والتخطيط والإشراف والرقابة والادارة ، بينما النصف الآخر يختص بالإشراف فقط أو الاشراف مع الرقابة ، أو التخطيط مع الادارة ، أو رسم السياسة مع الاشراف ، وهكذا مما ينتج عنه تداخل في اختصاصات لا يجوز الجمع بينها مثل رسم السياسة ووضع الخطط مع تنفيذها ورقابتها . كما أن بعض هذه الاختصاصات جاءت دون تحديد لمحتواها مثل رسم السياسة والإشراف . وفي مجال الجوانب القانونية المتصلة بتنظيم البلديات وإدارتها نشير إلى ما يلي :

ــ القوانين والأنظمة واللوائح والتعليمات المطبقة حاليا والمتصلة بشئون المدن والبلديات :

يمكن تلخيص المرئيات التى وردت بشأنها في الاستبيان فيما يلي :

أ ــ عدم كفاية الأنظمة والقوانين واللوائح الحالية لتغطية جميع أنشطة البلديات وافتقاد الأطر القانونية لسير العمل بها .

ب ــ تضارب بعض القوانين التى تحكم العلاقة بين الأجهزة والمستويات المختلفة في قطاع البلديات .

جـ ــ عدم وضوح بعض التعليمات ربما لمرور وقت طويل على صدورها والحاجة الماسة إلى تطويرها لما يناسب العصر .

د ــ أنظمة وقوانين ولوائح الأراضي ومقاومة التعديات على الاملاك العامة واملاك البلديات ، ليست لها الفاعلية المطلوبة أو تنص على العقوبة المناسبة لردع كل من يفكر في التعدى .

هـ ــ تفشي ظاهرة البناءات الفوضوية والمخالفة ، وقصور الأنظمة والقوانين القائمة عن وضع حد لهذه الظاهرة .

و ــ قواعد نزع الملكية ومشاكل تطبيقها في حاجة إلى التطوير والتحديث .

وقد أبدت بعض المدن والبلديات رغبتها في تنظيم برامج تدريبية في المسائل القانونية التالية :

* نظم المباني * نظم الادارة المحلية . * القضايا الادارية .

ولهذا نعتقد أن هناك حاجة ماسة لاعادة النظر في القوانين والنظم واللوائح البلدية التى لم تعد تتمشى مع أصول التنظيم والادارة ولا تتفق ومتطلبات الحياة المعاصرة في كثير من المجتمعات العربية . مع مراعاة أن يستند أي تعديل أو تطوير لهذه النظم والقوانين واللوائح إلى دراسة عميقة لاحتياجات المواطنين الحالية وتطلعاتهم المستقبلية في اطار خطط التنمية المستهدفة لهذه المجتمعات . وهذه الدراسة الشاملة يلزم أن تشارك في إعدادها الجامعات ومراكز البحوث ورجال القانون وعلماء الادارة والاجتماع حتى تخرج التشريعات الجديدة معبرة تعبيرا صادقا عن واقع المجتمع ومتمشية مع ظروف البيئة الاسلامية العربية وبعيدة عن النقل الحرفي للنماذج الأجنبية التى غالبا ما تكون مغايرة لظروف مجتمعاتنا وواقعها .

ولا يعني هذا غض النظر عن تجارب الدول التى سبقتنا في هذا المضمار ، ولكن يجب أن نأخذ من هذه التجارب ما يمكن تطويعه لواقعنا ومتطلبات التطوير والتحديث التى تناسبنا . كما يجب أن تعطي هذه الدراسات اهمية خاصة للتوسع في اللامركزية واعطاء المدن والبلديات صلاحيات أوسع تمكّنها من ادارة شئونها بمرونه اكثر بما يتفق مع الظروف والعوامل البيئية . وتشجيع اقتراحات تنظيم دورات تدريبية في المسائل القانونية .

٢ ـ مسميات الأجهزة التنفيذية للمدن والبلديات :

يُلاحظ أن أغلب المدن والبلديات تطلق على أجهزتها التنفيذية مسمى (بلدية) أو (أمانة) . وإلى جانب ذلك توجد مسميات عديدة أخرى مثل : المجلس الشعبي البلدي ، الهيئة التنفيذية للمجلس الشعبي ، المجلس البلدي، السلطة المحلية ، الكتابة العامة ، مديرية بلدية ، الادارة البلدية ، المكتب البلدي ، اللجنة التنفيذية ، المكتب التنفيذي . وبدراسة اختصاصات هذه الأجهزة لبيان الأساس الاداري الذي استند اليه في التسمية تبين أن هذه المسميات لا ترجع إلى اختلافات تنظيمية جوهرية فيما بينها ولكنها مجرد مصطلحات تم التعارف عليها محليا في كل دولة من الدول حيث أن هذه الأجهزة جميعا على اختلاف مسمياتها تقوم باعمال واحدة هي الأعمال التنفيذية للخدمات البلدية مثل : النظافة العامة ، وصحة البيئة ، والتشجير والحدائق ، ومنح رخص وفسوحات المباني والترخيص بافتتاح المحلات التجارية والصناعية وغيرها ، كما تتولى بعضها مسئوليات الاطفاء والمرور ، ولا تتولى رسم السياسة ولا وضع الخطط تاركة ذلك للهيئات التخطيطية وجهات الاشراف السابق الاشارة إليها .

٣ ـ الهياكل التنظيمية :

من دراسة الخرائط التنظيمية لأجهزة المدن التي وردت رفق الاستبيان يتضح أن معظمها يغلب عليه عدم التنسيق الاداري لتداخل الاختصاصات وعدم وضوح المسئوليات والواجبات بالنسبة لكل ادارة من الادارات أو قسم من الأقسام ، بالاضافة إلى الميل إلى المركزية ، وارتباط أغلب الوحدات الادارية ارتباطا مباشرا بالرئيس الأعلى للمدينة أو البلدية دون مراعاة لتوزيع الأدوار على مختلف المستويات مما أدى إلى وضع اطلق عليه مركزية اللامركزية . ففي الوقت الذي تطالب فيه الأجهزة المحلية الأجهزة المركزية بالمزيد من الصلاحيات تجد أن كثيراً من رؤساء الأجهزة المحلية يضنون بتفويض بعض سلطاتهم لمن هم دونهم من المسئولين المحليين ، بل يحرصون على تركيز السلطات وحصرها في أيديهم أو في عدد محدود من المسئولين .

لذلك أخذت الهياكل التنظيمية للمدن العربية في معظمها شكل التركيز الاداري وتحولت خطوط السلطة الفرعية في هذه الهياكل إلى خطوط شكلية . وثمة ملاحظة أخرى جديرة بالنظر بالنسبة لهذه الهياكل فقد صيغت بصيغة التنظيم الهرمي التقليدي (والشبيه بالتنظيم العسكري)، والتنظيم بهذه الصورة أبعد ما يكون عن فلسفة الادارة المحلية الحديثة ، وأهدافها ومراميها التي يجب أن تتسم بالمرونة وتأكيد المشاركة والمسئولية الجماعية حتى تحقق الوحدات المحلية أهدافها في التنمية والنهوض بمجتمعاتها بدلا من أن تتحول إلى مراكز حكم ادارية تتركز فيها جميع السلطات دون جدوى فعّالة لمجتمعاتها . ومن هنا فإن الأمر يقتضي إعادة النظر في الهياكل التنظيمية الحالية للمدن والبلديات العربية لكي تبرز هذه الهياكل بوضوح المهام المتخصصة في اطار متكامل منسجم مع الأساليب المتعارف عليها في الادارة والتنظيم ، ولذلك نرى أهمية ما يلي :

أ ـ إعداد الدراسات والبحوث التنظيمية على المستويين المركزي والمحلي بالنسبة للهياكل التنظيمية واختصاصات التقسيمات التنظيمية بها وتقييم الأوضاع الحالية وذلك لاكتشاف العيوب التنظيمية وحل المشكلات الناشئة عنها .

ب ـ تأمين قدر كاف من التنسيق يكفل توجيه العاملين نحو الهدف الأساسي ويضمن توفير الاتصالات والعلاقات الداخلية بين التقسيمات التنظيمية والعاملين بها سواء أكان ذلك على المستوى المركزي أو المستوى المحلي .

جـ ـ إعادة النظر في اختصاصات المصالح الحكومية المركزية والمحليات وذلك منعا للازدواجية في الاختصاصات أو تضاربها .

د ـ تحديد التقسيمات التنظيمية داخل الوحدات الادارية بشكل يتلاءم والمهام الملقاه على عاتقها دون تضخيم وهمي لتلك التقسيمات .

٤ ـ الأساليب والاجراءات التنظيمية :

إن الأشكال التنظيمية الجيدة لا تكفي وحدها للوصول إلى تنظيم جيد بل لا بد وأن يصاحبها أساليب وإجراءات تنظيمية جيدة تؤدي إلى انسياب العمل الاداري في قنوات اتصال لا تعترضها عوائق تحول دون وصول الخدمات إلى اهدافها من أيسر الطرق وباسرع وقت واقل تكلفة ممكنه . فالاستمارات والنماذج المتعددة والشهادات والاقرارات المتنوعة والتأشيرات الجانبية الكثيرة التي تسبق الاعتمادات النهائية والتركيز على الشكليات واضطرار المواطن صاحب المصلحة إلى التردد على اكثر من شخص ، وأكثر من إدارة في أماكن متباعدة ، كل هذه الأمور منفردة أو مجتمعة من شأنها زعزعة الثقة في أي تنظيم اداري مهما كانت صياغة هيكله التنظيمي جيدة من الناحية النظرية ، يضاف إلى ذلك الأساليب العتيقة التي لا تزال متبعة حاليا بالنسة لحفظ المعلومات واسترجاعها في غالبية المدن والبلديات العربية والتي لم تعد تتناسب مع اعباء العمل

المتزايدة ، بالاضافة إلى أن الاستمرار في استخدام هذه الأساليب فيه مضيعة كبيرة للوقت وتشتيت مستمر للجهد مما يمكن اعتباره واحدا من أهم معوقات التنظيم الاداري .

لقد كشف تحليل استبيان المدن عن وجود كثير من عوائق الاجراءات التنظيمية واوضح أن كثير ا من المدن والبلديات لم تأخذ بعد بما وفره التطور التكنولوجي من معدات معاونة لأساليب الادارة والتنظيم ، ولم تستفد من معطيات التقنية الحديثة سواء باستخدام نظم الحفظ واسترجاع المعلومات آليا عن طريق الحاسبات الالكترونية أو الاستعانة بالمصغرات الفلمية في حفظ الوثائق والمعلومات ، وتعزو كثير من المدن عدم اخذها بذلك إلى ضعف إمكاناتها المالية ، ولكننا نرى أن معدات التنظيم الالكترونية قد اصبحت متوفرة حاليا بأشكال وأحجام مختلفة تناسب جميع الأغراض ، وبذاكرة متدرجة من عشرات الآلاف إلى مئات الملايين من المعلومات بالاضافة إلى الانخفاض المستمر في اثمانها نتيجة المنافسة الشديدة بين الشركات المنتجة . لذلك فمن غير المتصور – في الوقت الذي شاع فيه استخدام الحاسبات الآلية حتى في الأغراض المنزلية – ألّا تأخذ المدن والبلديات بما يناسبها منها لخدمة أغراضها التنظيمية ، وحتى المدن الكبرى التى لا يمكنها تأمين حاسبات ذات سعة عالية لارتفاع أثمانها أو لعدم قدرتها على تشغيلها وصيانتها فانه يمكنها التعاقد مع الشركات المتخصصة في هذا المجال أو المؤسسات والهيئات الحكومية التى تمتلك هذه الأجهزة وذلك عن طريق الاشتراك أو الاستئجار .

ونخلص في النهاية إلى حقيقة مؤداها أن الأساليب والاجراءات التنظيمية في المدن العربية قد باتت في حاجة ماسة إلى إعادة نظر لتبسيطها مع الاستعانة بما وفرته التقنية الحديثة من معطيات في هذا المجال .

٥ ــ إدارة المدن وعلاقتها بالخدمات المختلفة :

تختص الأجهزة التنفيذية في المدن بصفة أساسية بالخدمات البلدية فهي تنشئها وتديرها وهي المسئولة عن كل ما يتصل بها . ومن هذه الخدمات : خدمات النظافة العامة ، وصحة البيئة ، والعناية بالحدائق والتشجير وصيانة الطرق ، ومنح رخص البناء وإنشاء الأسواق والترخيص بالعمل للمحلات الصناعية والتجارية والمواصفات الموضوعية لذلك . وهذه الاختصاصات عامة بالنسبة لما يقرب من ٨٠ ٪ من مدن العينة التي اجابت على الاستبيان وإن تفاوتت صلاحيات المدن بالنسبة لبعض هذه الخدمات أو كلها من دولة إلى أخرى أو من مدينة إلى أخرى داخل الدولة الواحدة ، وباقي مدن العينة تقوم بهذه الخدمات سواء بالاشتراك مع الأجهزة المركزية أو فروع هذه الأجهزة بالمدينة .

ويتصل بالخدمات البلدية الخدمات الفنية مثل تخطيط المدن وبعض المشاريع الهندسية والاشراف على المباني والمنشآت العامة ، وقد تبيّن من تحليل الاستبيان أن ما يقرب من نصف عدد مدن العينة تتولى هذه الأعمال ، وفي النصف الآخر تقريبا تتولاها إما الأجهزة المركزية على مستوى الدولة أو فروعها بالأقاليم .

أما بالنسبة للمرافق العامة في المدن والتي تشمل الكهرباء والمياه والمجاري فإن حوالي ثلث مدن العينة تتولى إدارة وتشغيل مرافق الكهرباء والمياه بينما ما يقرب من نصف المدن تتولى ادارة وتشغيل مرفق المجاري . وفيما يختص بالخدمات الأخرى على مستوى المدينة والتي تشمل التعليم والصحة والشئون الاجتماعية وغيرها فقد أوضح الاستبيان أن هذه الخدمات تتولى أعباءها في العالم العربي عادة الأجهزة المركزية وتديرها فروع هذه الأجهزة على مستوى المناطق الجغرافية يتفرع عنها إدارات مختصة في المدن .

وبمقارنة علاقة إدارة المدن بأنواع الخدمات المختلفة على مستوى المدينة نلاحظ أن الخدمات البلدية التي تشمل النظافة وصحة البيئة والحدائق والتشجير ورخص المباني تمثل الاختصاص الأصيل للمدن والبلديات ، بينما تتمتع إدارات المدن باختصاصات محدودة فيما يتعلق بتخطيط المدن والمشاريع الهندسية ومرافق المياه والكهرباء والصرف الصحي ، أما بالنسبة للنوع الأخير من الخدمات مثل التعليم والصحة والشئون الاجتماعية فتعتبر اساسا من اختصاصات الأجهزة المركزية وفروعها بالأقاليم .

ونخلص من هذا إلى حقيقة مؤداها أنه كلما كانت الخدمات مرتبطة بالسياسة العامة للدولة أو تمتد لأكثر من مدينة أولها طابع تخصص من المتعذر توفيرة على المستوى المحلي كان مناط الاختصاص بها – أساسا – للأجهزة المركزية في الدولة .

لذلك فإن الأمر يقتضي أن تكون للمدن والبلديات صلاحيات مناسبة تسمح بتسيير كثير من الخدمات التي تمس مصالح المواطنين الذين يقيمون في نطاق اشراف ادارة المدينة ، ولابد أن يكون لهذه الادارة دور مقنن ، حيث اثبتت التجارب أن كثيرا من المشاكل التي تمس الحياة اليومية لسكان المدينة كان يمكن حلها على المستوى المحلي دون الرجوع في شأنها إلى الأجهزة المركزية وذلك إذا ما أُعطيت هذه المحليات صلاحيات تمكّنها من ذلك .

٦ ــ الموارد المالية :

يعتمد كثير من المدن والبلديات العربية على وجه العموم بالنسبة لمواردها المالية على ما تخصصه لها الدولة في ميزانيتها العامة من اعتمادات لانشاء وادرة وصيانة الخدمات البلدية وتتقيد بما تحدده لها من وظائف فنية أو ادارية أو عمالية .

ولا ينفي هذا وجود موارد ذاتية لهذه المدن والبلديات سواء في صورة رسوم بلدية تقوم بتحصيلها من المواطنين ، أو الحصول على نسبة مئوية من الضرائب العامة المقررة ، أو مقابل بعض الخدمات التي تؤديها أو دخولها من تأجير بعض العقارات والأسواق والأراضي المملوكة . ويختلف مدى استفادة المدن من هذه الموارد الذاتية من دولة إلى أخرى ، فبعض المدن تحصلها وتضعها في حساب خاص بها وتصرف منها مباشرة ، وبعضها تحصلها وتضيفها إلى ميزانية الدولة مقابل ما تمنحه لها الدولة من اعانات أو تضيفه لميزانيتها في العام التالي .

وقد كشف الاستبيان الذي أجابت عليه ١٠٩ مدينة وبلدية أن غالبية المدن تعاني من نقص ملحوظ في مواردها المالية مما يؤثر على مستوى أداء خدماتها للمواطنين ويشعرهم بتقصيرها في تلبية احتياجاتهم . فأكثر من ٧٧ ٪ من مدن العينة التي أجابت على الاستبيان تعاني من مشاكل مالية متعددة تعوقها عن تنفيذ مشاريعها . وتتلخص هذه المشاكل في النقص

العام لمواردها المالية ، أو في ارتفاع سعر الفائدة على ما تقترضة من أموال ، أو عدم وجود الاعتمادات الكافية المخصصة للاستثمار أو ضعف التمويل الذاتي بسبب عدم التزام المواطنين بسداد الرسوم البلدية المستحقة عليهم . وبالاختصار عدم وجود بنية اقتصادية سليمة تعتمد عليها المدينة أو البلدية . ولعله قد اصبح ضروريا أن يكون موضوع مالية المدن محل دراسات مستفيضة ، سواء على مستوى كل دولة أو على مستوى العالم العربي لاقتراح الوسائل الكفيلة لضمان موارد مالية ذاتية للمدن والبلديات تمكنها من أداء واجباتها في سهولة ويسر . وفيما يتعلق بتمويل المشروعات الاستثمارية فحبذا لو قام صندوق أو بنك وطني للتنمية في كل دولة من الدول مهمته تقديم القروض لمشروعات المحليات التي تثبت جدواها الاقتصادية وذلك بفوائد ميسّرة . وحتى يتم ذلك نرى أهمية النظر فيما يلي :

- تأمين التمويل اللازم لوحدات الادارة المحلية مع اعادة النظر في اعانة الحكومة المركزية للمحليات بحيث يراعي في تقديرها مدى الحاجة للخدمة ومستوى كفاءتها والكثافة السكانية ومساحة الأراضي .
- توزيع الاستثمارات المقررة للمدن والبلديات بحيث تنال كل منها نصيباً عادلا من المشاريع الانتاجية لتحقيق التنمية المتوازنة على مستوى المحافظة أو الاقليم أو المنطقة ومن ثم التوزيع النهائي حتى مستوى القرى والهجر .
- زيادة سلطة المجالس المحلية والبلدية في ادارة الضرائب والرسوم في نطاق السياسة الموضوعية لادارة الاقتصاد الوطني مع توجيه المدخرات المحلية نحو الاستثمار المحلي من أجل تنمية المجتمعات المحلية .
- منح قروض تخصص لمشروعات استثمارية لصالح المدن والبلديات .
- تخويل البلدية استثمار ممتلكاتها لصالحها .
- دعم « صندوق المدن العربية » بمختلف الوسائل الممكنة لمواجهة كثرة الطلب عليه من المدن الأعضاء .

٧ – القـوى البشـرية :

تمثل القوى البشرية العنصر الأساسي في جميع العمليات الادارية والتنظيمية . وعلى كفايتها وكفاءتها وحسن استخدامها يتحدد مستوى التنظيم الاداري من حيث القوة أو الضعف .

وتتكون القوى البشرية العاملة في المدن والبلديات في الغالب الأعم من خمس مجموعات وظيفية حددها الاستبيان فيما يلي :

(المهندسون – الاداريون – المساعدون الفنيون – العمال المهرة – العمال العاديون) . وفي استطلاع رأي المدن حول مدى كفاية الأعداد العاملة في أجهزتها اتضح أن أكثر من نصف مدن العينة أفادت بعدم كفاية القوى البشرية لديها ، وتختلف درجة العجز الموجود من مجموعة إلى أخرى من هذه المجموعات حيث تحتل فئة الفنيين المساعدين رأس القائمة ، يليها العمال المهرة ثم المهندسون والاداريون ، وأخيرا العمال العاديون .

ويرجع أهم أسباب النقص في القوى البشرية إلى :

- عدم اعتماد الوظائف الكافية بميزانيات المدن والبلديات .
- عدم توفر المتخصصين في المجتمعات المحلية .
- عزوف المتخصصين عن العمل في المحليات لضآلة الرواتب ونقص الحوافز التشجيعية وقلة فرص الترقية .

ومن حيث كفاءة القوى البشرية العاملة إتضح أن أكثر من نصف المدن والبلديات أفادت بحاجة العاملين لديها إلى التدريب لزيادة خبراتهم في مجال العمل البلدي . وحسب أهمية حاجة الفئات المختلفة إلى التدريب يمكن ترتيب هذه الفئات تنازليا على النحو التالي : المساعدون الفنيون ، الاداريون ، العمال المهرة ، ثم المهندسون والعمال العاديون .

والتنظيم طبقا للنظريات الحديثة يعطي للسلوك الفردي ثقلا كبيرا باعتبار هذا السلوك في النهاية هو الذي يساعد على اتخاذ القرارات المؤثرة في المنظمة . وفي ذلك نقترح ما يلي :

- أن يبدأ الاهتمام بالفرد منذ اختياره لشغل الوظيفة وطوال حياته الوظيفية والتغيرات التي تطرأ عليها من حيث الحاجة للتدريب والتنمية وصقل مواهبة أو الترقية وشغل المناصب المتدرجة إلى أن تنتهي حياته الوظيفية .
- تحديد الاحتياجات الحقيقية من العمالة اللازمة لتأدية المهام والخدمات المطلوبة بالمحليات ، والنظر في اعادة توزيع العمالة الزائدة عن الحاجة أو اعادة تدريبها لسد النقص في الوظائف والمهن ذات النُدرة وضرورة ربط سياسة التعليم باحتياجات المجتمع .
- وضع مواصفات محددة لكل وظيفة تتضمن تحديد مسماها ووصفها العام والواجبات والمهام والمسئوليات الملقاة على عاتق شاغل الوظيفة ، ثم الشروط اللازمة لشغلها من حيث مستوى ونوع التأهيل العلمي والخبرة العملية في مجال التخصص المعني ، ثم التقييم الموضوعي لأداء العمل وتحديد مستواه .
- التأكيد على التدريب وتنمية مهارات العاملين على المستويات الادارية التنفيذية والوسطى والعليا وجعله شرطا أساسيا من الشروط الواجب توافرها فيمن يشغل الوظيفة الأعلى .
- الاهتمام بالجوانب السلوكية للعاملين والتأكيد على أهمية الحوافز والدوافع وتأثيرها المباشر في انتاجية العاملين كماً ونوعاً وذلك باعتبار الحافز هو المثير الخارجي للدافع البشري وحفزه على تفجير طاقاته وإمكاناته .

٨ ـــ مشاركة المواطنـــــين :

لمشاركة المواطنين دور فعال ومؤثر في دفع العمل الاداري بالبلديات وانطلاقه نحو غاياته ، ويتوقف أثر هذه المشاركة إيجاباً أو سلباً على عدة عوامل منها : وعي المواطنين بمسئوليتهم ، تناسب الدور الذي تحدده لهم النظم والقوانين مع قدراتهم واستعداداتهم ، والبعد عن مباشرة الأمور التنفيذية التي من أهم متطلباتها الخبرة والتخصص والانتماء الوظيفي .

ولذلك فالتركيز على مشاركة المواطنين في المحليات والبلديات يعد مطلبا أساسيا من مطالب الادارة على المستوى المحلي حتى لا تأخذ هذه الادارة طابع السلطة المطلقة التي تُنفّر الناس وتؤدي إلى العزلة بين الادارة والمواطنين ، وفي هذه الحالة تبدو القرارات والتعليمات المحلية وكأنها مفروضة على المواطنين الذين يتخذون حيالها أحد موقفين : اما مقاومتها أو الاجتهاد في التحايل عليها ، أو يمْتثلون لها كارهين ، ومن هنا اعتبرت مشاركة المواطنين الواعية المدركة لمسئوليتها والنابعة من انتمائهم للمجتمع وسيلة مطلوبة للادارة وخير عون لها في نجاح مهمتها ، وهي في نفس الوقت غاية لا بد أن تعمل الادارة الناجحة للوصول اليها . وتأخذ مشاركة المواطنين أشكالا متعددة منها ما هو منصوص عليه في النظم والقوانين واللوائح كتشكيل مجالس محلية أو لجان شعبية تُنتخب أو تختار أو تعين من المواطنين المقيمين بدائرة المدينة أو البلدية ، ومنها ما يرجع إلى وعي المواطنين أنفسهم وتكون مشاركتهم بمبادرة منهم سواء بتقديم المقترحات أو التطوع بتقديم الخبرة أو التبرع بالأموال لتنفيذ بعض المشروعات أو الخدمات التي يحتاجون اليها بمجهوداتهم الذاتية .

وقد حاول استبيان المدن الوقوف على ابعاد هذه المشاركة فتبيّن أن ما يقرب من ٧٠ ٪ من المدن والبلديات التى أجابت على الاستبيان تضم مجالس مدنها وبلدياتها أعضاء من المواطنين ، منتخبين أو معنيين .

وعن سؤال عن مدى تعاون المواطنين مع أجهزة البلديات والمدن أجابت ١٨ مدينة وبلدية فقط من (١٠٩) بوجود تعاون ايجابي ومبادرات من جانب المواطنين ، وأجابت ١٥ مدينة وبلدية بوجود تعاون جيد بينها وبين المواطنين ، وباقي مدن العينة وعددها ٧٦ وتمثل حوالي ٧٥ ٪ أفادت بأن التعاون بينها وبين المواطنين تعاون عادي أو سلبي .

ومن هذا يتضح أن مشاركة المواطنين في المدن والبلديات العربية لم تصل بعد إلى المستوى المأمول . ونستنتج من هذه الحقيقة أيضا أنه لا يوجد حتى الآن ربط كاف بين المواطنين وأجهزة الادارة في المدن والبلديات وهو أمر ينبغي أن يكون محل دراسة مستقلة للوقوف على أسباب هذه الظاهرة ووضع التوصيات المناسبة لعلاجها .

تعاون « المعهد العربي لانماء المدن » مع المدن والبلديات

كشف الاستبيان عن العديد من المشكلات التى تواجه المدن والبلديات في قيامها بالمهام المنوطة بها ، ومن تحليل ومناقشة جوانب هذه المشكلات وأبعادها لايجاد الحلول المناسبة لها ، أمكن تصنيفها في المجالات التالية :

١ - الخدمات البلديــة :

ونعني بها خدمات الكهرباء والمياه والمجاري والنفايات وتلوث البيئة في الشواطيء وقد أبدى الكثير من المدن أنها تواجه بعض الصعوبات في هذه الخدمات سواء كانت الخدمة قائمة فعلا أو غير قائمة ، أو تعانى قصورا في العمالة التي تقوم بهذه الخدمات كماً أو كيفاً أو ضعف الاعتمادات المالية أو قصوراً في أساليب الادارة والتنظيم .. الخ ، وتبلغ مدن العينة التي تعاني من هذه المشاكل ٥٢ ٪ .

٢ - تخطيط المــدن :

أبدى الكثير من مدن العينة أنها تعانى إما عدم اكتمال المخطط الرئيسي للمدينة أو عدم وجوده أساسا أو البطء في تنفيذه مما أدى إلى عدم وصول الخدمات البلدية لبعض أحياء المدن ، بالاضافة إلى تعدى المواطنين على أراضي البلديات ، وعرقلة التنظيم ، والبناء غير المرخص ، وعدم الالتزام بطراز معماري موحّد لتخطيط الاسواق التجارية أو عدم وجوده . وقد بلغت نسبة مدن العينة التى تعاني من هذه المشكلات ٤٧ ٪ تقريبا .

٣ ـ التوعيــة العامــة :

بعض مدن العينة ابدى رغبته في اعداد برامج للتوعية العامة للمواطنين نظرا لما تعانيه من :

- سوء فهم دور البلديات أو الجهل بمهامها .
- ضعف الوعي لدى بعض المواطنين .
- انعدام الانضباط وكثرة المخالفات .
- سلبية بعض الاهالي .

وقد بلغت نسبة المدن التى أبدت رغبتها في حل هذه المشاكل نحو ٢٧ ٪ .

٤ - الادارة والتنظيــم :

يواجه العديد من المدن بعض المشاكل في الادارة والتنظيم ، ويمكن حصرها فيما يلي :

- ضعف صلاحيات وسلطات البلديات .
- عدم وجود اختصاصات كافية للبلديات الفرعية والبلديات المتوسطة والصغرى .
- القوانين والنظم واللوائح والحاجة إلى تجميعها وتصنيفها وتعديل بعضها وتطويره .
- عدم التوافق الزمني بين الموافقة والاعتمادات مما يزيد التكلفة .
- عدم وضوح التعليمات .
- كثرة الرجوع إلى الجهات العليا .
- عدم وجود حصر أو تسجيل لكافة أراضي البلديات .
- الحاجة إلى إعادة التنظيم الاداري لأجهزة المدن والبلديات .
- الحاجة إلى الأخذ بنظام السجل العيني .

وذلك بنسب متفاوتة في كل عنصر أو عدد من العناصر السابقة .

٥ - المــوارد الماليــة :

تنحصر المشاكل التى تواجه المدن فيما يختص بالموارد المالية فيما يلي :

- نقص الموارد المالية .
- ارتفاع سعر الفائدة المترتبة على القروض .
- نقص الموارد المخصصة للاستثمار .
- ضعف التمويل الذاتي .

ـــ عدم وجود بنية اقتصادية تقوم عليها المدينة .
ـــ عدم التزام المواطنين بسداد الرسوم البلدية المستحقة عليهم .

وقد بلغت نسبة المدن التى أبدت رغبتها في حل هذه المشاكل ٢٨ ٪ .

٦ – القوى العاملـــة :

وتنحصر المشاكل التى تواجه المدن فيما يتعلق بالقوى العاملة فيما يلي :

ـــ قلة الأيدي العاملة الفنية والادارية المدربة في الأجهزة التنفيذية .
ـــ قلة الاقبال على وظائف عمّال النظافة ومن في حكمهم .
ـــ إحجام الكوادر الفنية عن العمل في البلديات .
ـــ انخفاض رواتب العاملين بالبلديات وعدم وجود حوافز تشجيعية .

وقد بلغت نسبة المدن التى أبدت رغبتها في حل هذه الصعوبات ٣٨ ٪ .

٧ – النمو الحضرى للمـــدن :

وتنحصر المشاكل التى تواجه المدن في هذا المجال فيما يلي :

ـــ زيادة عدد السكان بصورة أخلّت بالمخططات الأساسية للمدن .
ـــ الهجرة المستمرة من الريف إلى المدن وما ترتب على ذلك من وجود أحياء متخلفة في أطراف المدن .
ـــ بعض المدن السياحية لا تلقى ما يلزمها من عناية واهتمام .
ـــ عدم كفاية التجهيزات الاساسية .
ـــ أزمات المرور وقلة مواقف السيارات .
ـــ تركز المؤسسات الحكومية والأهلية في العواصم والمدن الكبرى .
ـــ مشاكل النقل الداخلي .
ـــ مشاكل تلوث البيئة .

وقد بلغت نسبة المدن التى أبدت رغبتها في حل هذه الصعوبات ٢٧ ٪ .

٨ – مشـــاكل عامـــة :

ويمكن حصرها فيما يلي :

ـــ طبيعة أرض المدن الجبلية مما يعوق تنفيذ بعض الخدمات بها والتوسع فيها .
ـــ الحواجز الطبيعية المحيطة بالمدينة التى تحد من الامتداد العمراني .
ـــ عدم كفاية الاعتمادات اللازمة لنزع الملكيات للمنفعة العامة .
ـــ عدم وجود الآليات الحديثة اللازمة لأعمال الصيانة .
ـــ مشاكل عدم توافر الوسائل الحديثة للاطفاء .

وقد بلغت نسبة المدن التى أبدت رغبتها في حل هذه المشاكل ١٦ ٪ .

الاحتياجـات التدريبية :

اشتمل الاستبيان على بيان احتياجات المدن من برامج تدريبية حسب أهميتها وحسب أولوية الميادين التى يرغبون فيها وفقا للترتيب التالي :

البرامج التدريبية	نسبة الرغبات لعدد مدن العينة ٪
ـــ الادارة والتنظيم والادارة المحلية وادارةالمدن الصناعية	٥٧
ـــ أعمال فنية مختلفة	٣٨
ـــ الصحة العامة وصحة البيئة	١٨
ـــ برامج تخصصية مختلفة ومتنوعة المستويات والتخصصات	١٧
ـــ تخطيط المدن والعمارة الاسلامية	١٧
ـــ استخدامات الأدوات الحديثة (كمبيوتر – ميكروفيلم)	١٠
ـــ الأشغال والتنظيم	٧
ـــ التطوير الحضري للمدينة	٥
ـــ تخطيط شبكات المياه	٣
ـــ الاعلام والتوعية	٦
ـــ المـــرور	٣
ـــ المجـاري	١
ـــ لم يبين	١٣

ويلاحظ أن المدينة أو البلدية الواحدة قد تطلب الاشتراك في أكثر من برنامج .

١٠ – الاستشارات والأبحاث ومراكز المعلومات والتوثيق :

تضمّن الاستبيان بيانا خاصا لمعرفة رغبة المدن في المجالات التى يمكن أن يعاون (المعهد) فيها – بخلاف البرامج التدريبية – طبقا لأولويات هذه المجالات ، ولقد بدا واضحا من واقع استجابة جميع مدن العينة الرغبة الأكيدة في هذا التعاون وخاصة في مجال الاستشارات والأبحاث ومراكز المعلومات والتوثيق والتنظيم واستخدامات الأدوات الحديثة في أداء الأعمال .

ويوضّح الجدول التالي توزيع رغبات مدن العينة حسب المجالات التي ترى أن يعاون (المعهد) فيها ، مع ملاحظة أن المدينة أو البلدية الواحدة قد ترغب في تعاون المعهد في أكثر من مجال .

المجالات / نسبة الرغبات	عـــدد المـــدن	استشـارات	أبحاث	كومبيوتر	ميكروفيلم	مراكز المعلومات والتوثيق	اعـــادة التنظـيم
العدد	١٠١	٪٦٧	٪ ٦٣	٪٢٥	٪٢٩	٪٤٦	٪٤٠
لم يبين	٨	—	—	—	—	—	—

استجابة المعهـــد :

لقد أسعد المعهد كثيرا إقبال المدن الأعضاء وإسهامها الفعّال والمثمر وعنايتها بتقديم هذه البيانات القيمة والآراء والمقترحات المفيدة . ويعمل (المعهد) جاهداً لوضع كافة إمكاناته في خدمة المدن والبلديات الأعضاء ، ومن بين إنجازاته في هذا الخصوص ما يلي :

١ ــ الخدمات البلديـة :

أ ــ أعد المعهد دراسة وافية عن النظافة ورفع المخلفات وأساليب التخلص منها مع المقارنة بتجربة المدن والبلديات في ألمانيا الغربية وغيرها ، واسهمت المدن في الدراسة بما قدمته من معلومات وبيانات وآراء في استبيان متكامل .

ب ــ أعدت دراسات أخرى عن البيئة وحمايتها من التلوث في مختلف بيئات الوطن العربي : الصحراوية والزراعية والصناعية والشاطئية والجبلية .

جـ ــ بحث أساليب إدارة وتنظيم أجهزة المرافق والخدمات البلدية وتطويرها .

٢ ــ تخطيط المـــدن :

من المشاكل التي تعاني منها المدن وتؤثر مباشرة على الادارة والتنظيم في البلديات **مشكلة عدم اكتمال المخططات الرئيسية** لكثير من المدن ، الأمر الذي أدى إلى إرباك إدارة المدن والبلديات واستنفاذ جانب كبير من جهودها في مواجهة هذه المشاكل وصرفها عن دورها الأساسي في تنمية المجتمعات المحلية والنهوض بها .

يضاف إلى ذلك **مشاكل النمو الحضري للمدن** ، والأعباء الكبيرة التي أُلقيت على عاتق إدارة المدن في تنفيذ خطط التنمية ، أو نتيجة للهجرة الداخلية بسبب النزوح المستمر من الريف إلى المدن أو الهجرة من خارج البلاد سعياً وراء فرص أوسع من العمل والرزق ، وما ترتب على ذلك من ظهور مشاكل الاسكان والنظافة وتلوث البيئة وزيادة حركة المرور .. الخ .

وهنا تبرز حقيقة لا ينبغي إغفالها وهي ضرورة أن يصاحب إعادة التنظيم والادارة للمدن تخطيط حضري شامل يتم بمقتضاه تحديد الشكل العام للمدينة وتجهيزاتها الأساسية وحجم سكانها وأنشطتها ومعدلات نموها حتى يكون التنظيم الاداري متناسبا شكلا ، ومضمونا ، في صلاحياته وإمكانياته لمواجهة كل هذه الأمور .

ويهتم المعهد بدراسات تخطيط المدن التى تضمنتها المؤتمرات والندوات بالجامعات والهيئات العلمية المتخصصة لتحقيق أهداف النهوض بالمدينة العربية مع الحفاظ على طابعها الاسلامي وسماتها العربية المميزة .

٣ - مشـاكـل متنوعـة :

وقد كشفت ردود المدن والبلديات عن وجود مشاكل عامة ومتنوعة تتعلق بالظروف الطبيعية لكل مدينة ، وصعوبة أداء الخدمات البلدية والتوسع فيها في المدن الجبلية ، وأثر الحواجز الطبيعية في الحد من الامتداد العمراني ، وغير ذلك من المشاكل التى يمكن أن تعالج على حدة ، وقد تتطلب الانتقال إلى مواقع العمل بهذه المدن على الطبيعية وهذا من واجبات المعهد التي نأمل أن يتمكن من أدائها بعون الله .

٤ - التوعيـة العـامـة :

إضافة إلى مقترحات المدن والبلديات ، فقد أصدر (المكتب الدائم لمنظمة المدن العربية) توصية بالعناية بالإعلام وأجهزة العلاقات العامة وتنظيم برامج متخصصة لمنسوبي البلديات العاملين في هذا المجال ، لاعدادهم لحمل مسئولية الاتصال بالمواطنين وإحاطتهم بدور البلديات ودور المواطنين في خدمة المدينة وأهمية المشاركة الوطنية في مراحل العملية الادارية بالمحليات ، وتنظيم اللقاءات بالمواطنين وتنشيط العلاقات العامة في البلديات .

ويعد المعهد الأطر العامة للبرامج الخاصة بالإعلام والعلاقات العامة اللازمة لتنظيم الدورات المتخصصة في هذا المجال .

٥ ــ مشاكل التنظيم والادارة في البلديات :

وتتناول عناصر الادارة والتنظيم بمعناها الواسع : في القواعد القانونية والأنظمة والصلاحيات والمسئوليات والأساليب والاجراءات ، والتنظيم ، وإعادة التنظيم ، والموارد المالية والادارة المالية ، والقوى العاملة عدداً ونوعاً وكفاية ، والاحتياجات التدريبية للتخصصات المختلفة لمنسوبي المدن والبلديات .

هذا المجال يحظى بعناية فائقة من المعهد ويتناوله بشكل عام وبصورة تفصيلية آخذا في الاعتبار حاجة المدن والبلديات ورغباتها لتنسيقها مع إمكانيات المعهد المتاحة وتعتبر من العناصر الرئيسية في خططه وبرامجه .

٦ الاستشارات والأبحاث ومراكز المعلومات :

وقد بدا الاهتمام واضحاً من المدن والبلديات بطلب استشارته في العديد من المسائل ، وإجراء البحوث أو مشاركة المدن في إجرائها فيما يتعلق بالشئون البلدية بصفة خاصة ، كما رغبت بعض المدن في تنظيم أو إعادة تنظيم أجهزتها بالتعاون مع (المعهد) ، وكذلك في إدخال الوسائل الجديدة كالكمبيوتر والميكروفيلم في انجاز الاعمال ثم في تأييد فكرة إنشاء مراكز للمعلومات والتوثيق ، مما ينبيء عن فهم سليم لرسالة البلديات وضرورة الارتفاع بمستوى أداء خدماتها للمواطنين واستخدام أفضل السبل لتيسير قيام البلديات بوظائفها على أحسن وجه .

(والمعهد) يتدارس هذه الرغبات والمرئيات بعناية ويرجو أن تتاح له الفرصة للاستجابة لجميع مطالب البلديات أو على الاقل ترتيبها في أولويات تتناسب مع أهميتها للمدن وقدرات المعهد وإمكاناته .

(احتواء وعلاج مشاكل التنظيم والادارة بالمدن والبلديات العربية)

قدمنا في البحث الأول نماذج التنظيم المقارنة في الحكم المحلي والادارة المحلية ، وأوضحنا مدى تأثر النظم المحلية في الدول النامية عامة والعربية خاصة بنظام أو بآخر من تلك النظم وأثر ذلك على العملية الادارية .

ثم تناولنا في هذا البحث المشكلات التنظيمية من الجانب التطبيقي وواقع العمل في المدن والبلديات العربية من خلال تحليل بيانات ومعلومات استبيان المدن ومعايشتنا لمشاكل العمل في الشئون البلدية .

وقد نظرنا للتنظيم بمعناه الواسع ، الذي أصبح في الوقت الحاضر يتخلل مختلف عناصر الادارة ويساير العملية الادارية في جميع مراحلها ، واستخلصنا بعض النتائج التى يمكن أن تعتبر مقومات لنجاح التنظيم الاداري في البلديات مع تطويع أساليب الادارة والتنظيم ومستخدماتها لحل المشاكل القائمة ، ومواجهة ما قد يستجد منها بحيث تضاف إلى مرئيات ومقترحات الأخوة الباحثين الذين قدموا للموضوع العلمي للمؤتمر عصارة فكرهم وخلاصة تجاربهم .

ونحاول إيجاز مرئياتنا فيما يلي :

١ - النظـــم والقوانيـــــن :

- إعادة النظر في الانظمة والقوانين واللوائح التى تتناول الشئون البلدية بصفة خاصة ، والعمل على تطويرها وتحديثها حتى تساير المتغيرات الاقتصادية والاجتماعية وتستجيب لتطلعات المواطنين وتنظيم شئونهم المحلية ، ولتكون أداة قوية ومرنة تساعد على تبسيط الاجراءات والارتفاع بمستوى أداء الخدمات المحلية ، مع التركيز على الشريعة الاسلامية باعتبارها المصدر الاساسي للتشريع في الدول العربية والاسلامية ، ومن وجهة نظرنا أنه من الأهمية بمكان بالنسبة للانظمة والتشريعات والقوانين واللوائح للمدن والبلديات العربية اتباع الوضوح التام فيها بحيث تكون معروفة للجميع ، للمتخصصين والموظفين والمواطنين العاديين على السواء ، وفي تصورنا أنها ينبغي أن تكون بسيطة واضحة وفي متناول الجميع . ومن المهم تطبيقها على الجميع دون استثناء . وللتمهيد لذلك ينبغي الاسراع في جمع وتبويب وتصنيف التشريعات البلدية على مستوى الوطن العربي حتى يسهل على الباحثين والمدققين والخبراء والممارسين الاطمئنان إلى أساس الدراسة وقاعدة البحث . (وقد بادر المعهد العربي لانماء المدن بتبني ذلك وخطا في هذا الطريق خطوات واسعة ، ويأمل في معاونة جادة من المدن والبلديات والأجهزة المعنية) .
- أن يؤخذ في الاعتبار عند النظر في تعديل النظم والقوانين واللوائح إزالة الغموض الذي يغشى بعضها ، والتضارب الذي كشفت عنه التجربة والممارسة من عدم وضوح العلاقات بين الاجهزة العاملة في نطاق المدن وقطاع البلديات والمحليات ، والتنسيق في تنفيذ المرافق والمشاريع وخصوصا في تنفيذ المخططات وعمل الحفريات بالشوارع .
- الاهتمام بتشريعات الاراضي واستخداماتها ومواجهة أساليب التعديات على الاملاك العامة وأملاك البلديات بالعقوبات الرادعة .
- تشديد العقوبة على مخالفات أنظمة الابنية للحد من ظاهرة انتشار البناءات الفوضوية التى تخل بالمخططات الرئيسية وتشوّه مظهر المدن وجمالها .
- الاستئناس ببعض القواعد الناجحة في تنظيم نزع الملكية للقضاء على المشاكل القائمة في كثير من المدن العربية .
- محاولة الاتفاق بين الدول العربية على توحيد مسميات الوحدات المحلية ومجالسها وأجهزتها التنفيذية وتحديد صلاحيات واختصاصات كل منها بما يمنع الازدواجية والتداخل .
- تبني الاقتراحات الجيدة التى قدمتها المدن والبلديات في استبياناتها وعلى الاخص تنظيم برامج تدريبية تخصصية في المسائل القانونية المتعلقة بالبلديات مثل :
  - نظـم المبانـي
  - نظم الادارة المحلية
  - القضايا الادارية
  - الأراضي والأملاك والسجل العينى

٢ ـ الهياكـل التنظيمية :

إعداد الدراسات والبحوث التنظيمية ، وعلى الأخص للمدن والبلديات التى أبدت رغبتها في معاونة المعهد ، وإعادة النظر في الهياكل التنظيمية الحالية لتطويرها على الأسس والقواعد العلمية في التنظيم والادارة وبما يتواءم مع طبيعة وظروف أجهزة البلديات ويعالج العيوب التنظيمية ، وفي محاولة لوضع هياكل تنظيمية نموذجية لمستويات المدن الكبرى والوسطى والصغيرة للاستئناس بها .

وقد نشير إلى بعض النقاط الهامة مثل :

- وضوح العلاقات التنظيمية وخطوط السلطة والوحدات الاستشارية والمساعدة .
- تحديد السلطات والاختصاصات لكل مستوى من مستويات التنظيم .
- مراعاة التنظيم لواقع العمل وتوقع تطويره دون تضخيم وهمي أو تطويق لاقسام ذات فعالية .

وينبني على وضع الهياكل التنظيمية السليمة :

- وضوح نطاق الاشراف أو مدى التمكن لكل مستوى اشرافي .
- إعمال مبدأ التفويض في السلطات في النطاق المرسوم وبما يحقق أهدافه من سرعة البت واتخاذ القرارات . مع اختصار خطوات العمل والتخفيف من أعباء المسئولين .
- انسياب الاتصالات والأوامر الادارية والتعليمات بسهولة من أعلى مستوى إلى أدناه ، وكذلك تيسير الاتصالات في كل الاتجاهات ،

ومن ثم تحرك التقارير من أدنى مستوى إلى أعلاه في قنوات اتصال واضحة لا اختناقات فيها .

— إبراز مبدأ التخصص والتكامل في ممارسة كل قسم لمهامه ، وتكامل مختلف التخصصات في اتجاهها نحو تحقيق الهدف . على أنه يجب – في الوحدات المحلية – التركيز على الأقسام التى تتعامل مع المواطنين في خدماتهم اليومية مثل : النظافة ، صحة البيئة ، فسوح البناء ، رخص المحلات العامة . فيعد لها دراسات خاصة علمية وتطبيقية لتبسيط الاجراءات وتيسير التعامل مع المواطنين وعلاج المشاكل والقضاء على الشكاوى .

٣ ـــ الأسـاليب التنظيميـة :

دراسة الأساليب والوسائل المتبعة ومدى كفايتها وملاءمتها لنهوض الأجهزة المحلية بمهامها ورفع مستوى ادائها وازالة اختناقات العمل ومعوقاته . وقد يكون من ذلك :

— استعمال نماذج واستمارات وشهادات لم تدركها قواعد التطوير أو التعديل إلى ما يناسب الظروف المتغيرة وضغوط العمل الكثيف .

— عدم استخدام الأدوات العتيقة أو الدارجة في ظروف عمل قاسية وحركة دائبة وكثرة عددية متنامية ومسائل حيوية تحتاج للدقة والسرعة معا .

ويصدق ذلك على أدق الأدوات والمعدات كالآلة الكاتبة والآلة الحاسبة وعلى الحاسب الآلي (الكمبيوتر) والميكروفيلم والميكروفيش وغيرها ... ولكل ضرورته واستعماله .

٤ – القـوى البشـريـة :

والتركيز عليها يدخل في اساسيات التنظيم باعتبار الانسان محور التنظيم واداته والعنصر الرئيسى في العملية الادارية وهو المقصود بدءا ونهاية . وأي إصلاح تنظيمي ينبغي أن يتجه للانسان للارتقاء به ورفع مستواه وتنمية مهارته ومتابعة نشاطه وإنجازه ، وتشجيعه على الاجادة والاتقان والاستزادة من العلم والمعرفة والخبرة والتجربة . ويتطرق ذلك إلى تهيئة الظروف للاستفادة من طاقاته وإمكاناته ، وفي ذلك تفصيل كبير لا يتسع له هذا الحيز الضيق من البحث .

ونوصي بالتركيز على بعض العناصر الهامة مثل :

أ) تحديد الاحتياجات الحقيقة من العمالة اللازمة للوحدات المحلية دون زيادة أو نقصان .

ب) إعداد دراسات لمواصفات وظائف البلديات ووضع حوافز مرغبة للاقبال عليها ، لاختيار المرشحين لها من أفضل العناصر المتقدمة .

جـ) العناية بالتدريب كعنصر فعّال في رفع مستوى الكفاية ، وانعكاسات ذلك على مستوى الأداء في مختلف التخصصات :

— بالتدريب ، قبل مباشرة العمل Pre-Entry Training وتعريف الموظف أو العامل بالقطاع الذي سوف يعمل به وبواجباته ومسئولياته .

— التدريب ، أثناء العمل In-Service Training وموالاة التأكد من مستوى المدربين ومدى الاستفادة من برامج التدريب .

— التدريب المتقدم Progressive Courses لزيادة المهارات في العمل ، والاعداد لشغل الوظائف الأعلى .

— التدريب التخصصى : Specific Courses

– لمستويات المهندسين والأطباء والمهندسين الزراعين (قطاع الحدائق) و (قطاع الأغذية) .

– للمساعدين الفنيين : كالمساحين ، ومراقبي الشئون الهندسية ، ومراقبي صحة البيئة .

– للمستوى الاشرافي الأول في الشئون الادارية .

— حلقات الدراسة والبرامج الخاصة : Seminars

– لمستوى مديرى الادارات ورؤساء ومديرى البلديات .

– لرؤساء البلديات الفرعية ووكلائهم .

— أن تكون هناك حوافز عملية لمن يشتركون في البرامج والدورات التدريبية وينتظمون فيها ويبدون تقدما ملموسا .

– ويتعاون المعهد مع الأمانة العامة للمنظمة على اعداد خطة طموح للبرامج والدورات التدريبية تستجيب لرغبات المدن والبلديات .

د) العناية بأعضاء المجالس المحلية (منتخبين ، معنيين ، مختارين) وتعريفهم بدورهم الهام في نظام البلديات ، وتخصيص برامج تدريبية لهم قبل مباشرة العمل واخرى تنشيطية بعد فترة مناسبة .

٥ ـــ الشئـون الماليـة :

يعتبر المال العنصر الفعّال في أي منظمة أو مؤسسة وفي أي تنظيم قائم أو ينشأ . وقد لوحظ أن الوحدات المحلية بصورة عامة تعاني من نقص مواردها المالية ومن ضغط ميزانياتها ، ولهذا فهي لا تستطيع أن تقوم بالمهام الموكولة اليها ولا الاستجابة إلى كثير من مطالب المواطنين مما يضعها في حرج منهم ويظهرها بمظهر التقصير .

ولهذا ، فإننا نطالب مع البلديات بما يلي :

– دعم موقفها في زيارة تمويلها بإطلاق يدها ، في حدود معقولة ، بفرض الضرائب والرسوم المحلية .

– تشجيع اقراض البلديات بشروط ميسرة ، وحبذا لو أُخذ بمبدأ الاقراض بدون فوائد المعمول به في المملكة العربية السعودية تنفيذاً لقواعد الشريعة الاسلامية .

– معاونتها في انشاء المشروعات الاستشارية بالرأي والمشورة وأساليب الادارة حتى يطمأن إلى قيام المشروع وانتظامه .

– دراسة إيجاد بنية اقتصادية تقوم عليها المدينة وتحدد معالم حاضرها ومستقبلها .

– زيادة الدعم الذي تقدمه الحكومة المركزية ، فكلما سخت على المحليات كان المردود طيباً على الدولة .

٦ - الاستشارات والأبحاث ومراكز المعلومات والتوثيق :

اهتمام المدن والبلديات بهذه المجالات ووضوح اتجاهاتها - من خلال الاستبيان - للاستفادة بما عرضه المعهد من المعاونة ، أمر يدعو إلى التفاؤل ويضع على عاتق المنظمة والمعهد مسئولية التحرك للتعاون مع البلديات في الافادة من معطيات العلم والمعرفة ومستحدثات التقنية ، بغية تحقيق الأهداف الكبرى لنهضة المدن والبلديات العربية وتقدمها .

وبهذه المناسبة نود أن نشير إلى أن (المعهد العربي لانماء المدن) قد تكونت لديه خلال المدة القصيرة من بدء مزاولة مهامه بعض المعرفة والخبرة في هذا المجال والتى تتمثل فيما يلي :

أ ـــ أن لديه حاليا قائمة بالمستشارين والخبراء في مختلف مجالات تخصصه وتخصص البلديات وهو يدرس طلبات المدن بعناية ويضع لها الأولويات في حدود امكاناته .

ب ـــ تجري الأقسام الفنية بالمعهد أبحاثا متعددة في مختلف شئون المدن والشئون البلدية بصفة خاصة ، مما سوف يعود بالنفع على المدن الأعضاء في وقت قريب بعون الله . ويفتح المعهد ذراعية لآراء ومقترحات ورغبات المدن والبلديات .

جـ ـــ لدى المعهد حاليا فريق من الفنيين المتخصصين في شئون التنظيم وإعادة التنظيم ، ويدرس مقترحات من بعض المدن والبلديات العربية ، مثل بعض ماورده من أمانة مدينة جدة وبلدية الكويت وغيرهما .

د ـــ قطع المعهد خطوات طيبة في طريق إنشاء مركز المعلومات والوثائق ، واستخدامات الكومبيوتر والميكروفيلم وغير ذلك من الوسائل الحديثة ، وسينعكس ذلك باذن الله على خدماته للمدن الأعضاء .

٧ ـــ المشاركة المحلية :

لما كانت الوحدات المحلية هي الصق أجهزة الدولة بالمواطنين وأكثرها اتصالا واحتكاكا بهم ، ونظرا لأن المواطن يهمه في المقام الأول ما يحقق مصالحه الشخصية ويؤمن احتياجاته اليومية ، فإن عنصر المشاركة الشعبية يجب أن يحتل موقع الصدارة خصوصا في البيئات المحلية .

والمجالس المحلية تعتبر الطابع الرسمي لتنظيم المشاركة المحلية ، لكننا نتطلع إلى آفاق أرحب آملين في المبادرات الايجابية من المواطنين لدعم هذه المشاركة ومساعدة الأجهزة المحلية على أداء مهامها في خدمة مجتمعاتها .

وقد نشير في عجالة لبعض المرئيات في هذا الخصوص فيما يلي :

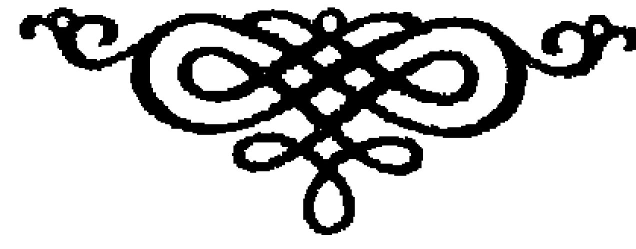
أ ـــ تنظيم اللقاءات والاجتماعات بفئات المواطنين وايقافهم على جهود أجهزة البلديات في خدمتهم وتشجيع الحوار معهم وتقبل آرائهم ونقدهم البنّاء .

ب ـــ التزام المسئولين في المحليات بسياسة الباب المفتوح ، وهي طريقة مألوفة لدينا في مجتمعاتنا العربية والاسلامية ، ونتائجها ايجابية .

جـ ـــ تنظيم الاتصال المستمر بوسائل الاعلام المقروءة والمسموعة والمرئية وتزويدها بكل جديد عن عمل انجاز الوحدات المحلية .

د ـــ تنشيط دور العلاقات العامة في البلديات .
(وفي ذلك تفصيل أشرنا اليه من اهتمام المكتب الدائم للمنظمة ومجلس أمناء المعهد بتنظيم دورات متخصصة لمنسوبي العلاقات العامة بالبلديات) .

هـ ـــ الاهتمام بالعمل الميداني ، فطبيعة مهام البلديات بصورة عامة تستلزم انتقال المسئولين إلى مواقع العمل ومعايشة المواطنين والعمل على حل مشاكلهم على الطبيعة .



الفصل الثاني

مشكلات إدارة المدينة وحلولها

للدكتور هنريش مايا

تمثل الصفحات التالية ترجمة للكلمة أو الورقة التي تقدم بها للمؤتمر السابع الدكتور البروفيسور هنريش مايا Heinrich Meya بعنوان أساليب الادارة والتنظيم في خدمة المدن العربية الحديثة* .

administration Techniques and Organization in the Service of Modern Arab Towns

ورغم اختصارها فإنها تتسم بالتشويق والتركيز واتصالها بالموضوع العلمي للمؤتمر وحيث أنها ركزت في مجملها على مشاكل البلديات ، فقد ارتأينا أن يكون عنوانها كما يلي : مشكلات إدارة المدينة وحلولها .

مقـــدمـــة :

لقد أتاح لي عملي في البلدية وفي الكلية فرصة الجمع بين العمل الميداني والتدريب النظري مما جنبني الوقوع في خطأ رئيسي وهو « أن مدننا الحديثة لاتزال تعتمد في ادارتها على نظريات غير مفيدة لاتتيح الفرصة للتطبيقات العملية » .

دعوني أطرح بعض الاسئلة الاساسية التي ستقودنا ــ من وجهة نظري ــ إلى المشاكل الرئيسية . في ضوء واقعنا الحالي يمكننا أن نطرح السؤال الآتي : هل توجد خدمات بلدية ممكنة في جميع الاحوال ؟..

دعونا نواجه الحقيقة ، لاشك أن الحياة في المجتمع تنظمها السلطة العليا ، وعلى الجانب الآخر هناك جهود تنموية نحو الأفضل من جانب المجتمع والحكومة الاتحادية من أجل تحقيق أمننا ، وقد أدى ذلك الى تضييق فرصة المبادأة من جانب البلديات من جراء السيل المتدفق من القوانين والانظمة الاتحادية . ولصالح بلدياتنا جميعا فاننا نتطلع الى مجال أرحب يتيح لنا المبادأة . حيث أن اتجاه الحكومة الاتحادية والادارات الاقليمية الى اصدار القوانين والتشريعات قد عطل نمو الخدمات البلدية التي تعالج المشاكل اليومية .

كذلك تواجه البلديات مشكلة أخرى تتعلق بالتحولات المطردة في التركيب الهيكلي . حيث أن من خصائص عصرنا الحاضر ذلك التدفق المستمر في التحولات العلمية والتكنولوجية والاقتصادية والاجتماعية ، فاذا لم نأخذ في اعتبارنا هذه التحولات المطردة في حاضرنا فسيؤدي ذلك بنا الى الوقوع في الخطأ عندما نحاول علاج مشكلات المستقبل باستخدام وسائل الماضي .

إن التحولات السريعة في المعارف والمشاكل والاحتياجات انما ينبغي معالجتها في ضوء أحدث ماتوصل اليه كل من العلم والتقنية والاقتصاد .

والآن نعود الى السؤال الاساسي : **من هو المستفيد من الخدمات البلدية ؟ أو ماهي نقطة الارتكاز الاساسية في عملنا وماهي الاهداف العامة لانشطة البلديات ؟ .**

إنني أعتقد ولايساورني أدنى شك في أن كل جهودنا انما تستهدف اشباع الحاجات الفردية لكل سكان مدننا الحديثة ومن أجل ذلك ينبغي أن يكون هدفنا هو : **خلق الظروف التي تحقق رفاهية الفرد والتي تضمن له امكانية تحقيق المزيد من احتياجاته المعيشية .**

ولكن هذه الظروف السائدة حالياً تغطي هذه الاحتياجات؟

وفي ضوء تجربتي الخاصة ــ التي هي بلاشك مماثلة لتجاربكم أيضا ــ ستكون الاجابة بالنفي ، لسبب وجود أزمة في العلاقات بين البلديات وسكانها . واذا بحثنا عن سبب هذه الأزمة ، لوجدناها تعود الى سبب أساسي هو شعور السكان بأن حاجياتهم ونشاطاتهم لم تحظ بالاهتمام الواجب من جانب ادارات البلديات . واذا ماحللنا أسباب فقدان الثقة في البلديات نجد أن الخطأ لايرجع اليها ولكن هناك عدد من الاسباب نذكر منها مايلي :

(*) الدكتور البروفيسور « هنريش مايا » يشغل وظيفة رئيس بلدية جلزنكرشن Gelsenkirchen وهي مدينة ألمانية تضم ٣٢٠,٠٠٠ نسمة . ويعمل أيضا كأستاذ في كلية الادارة العامة في نفس المدينة .

١ ــ مشكلــة الحركــة :

التحرك الاجتماعى والذى سبق أن أشرت إليه ، إذ أن هذا التحرك يؤدى إلى تغيرات في كل اقطار العالم وما يستتبع ذلك من تزايد الشعور بالاغتراب ، على خلاف ماكان قائما من قبل ، اذ كانت التقاليد والترابط الاجتماعى هما مصادر أمن الفرد واطمئنانه . فالسائد الآن هو فقدان الفرد لهويته في خضم التكدس السكاني في المدن الكبيرة حيث انقطعت صلة الافراد بالجذور الاجتماعية التي كانت تربطهم .

٢ ــ مشكلــة العزلــة :

في السابق كان أفراد المجتمع الواحد يهتم كل منهم بمشاكل الآخرين ويعيشون آمنين محافظين على خصوصية حياتهم ، وبدلاً من العلاقات الفردية والحرص على الجيران والشعور بالطمأنينة أصبحنا نواجه تفككاً خطيراً في البنيان الاجتماعي السابق الذي يزداد تصدعاً مع تزايد النمو الحضاري . لقد وَصَفَ (فانس باكرد) Vance Packard في كتابه : (المجتمع القلق) The Restless Society هذه التحولات في البنيان الاجتماعي وصفاً دقيقاً بالنسبة لمجتمعات كانت مستقرة .

٣ ــ إن مثل هذه التحولات قد تؤدى الى نتائج خطيرة ، حيث لم نعد نتفهم معنى المواطنة بالنسبة للافراد ولكن ننظر اليهم من حيث وظائفهم المختلفة .. مثل رجل المرور أو طالب الاسكان أو الزائر ... الخ ، ولكن المواطنة أو الانتماء الى المدينة هو أكثر من مجرد كون الافراد لهم صفات وظيفية معينة .

الحلــول :

وبعد أن حللّت مشاكل البلديات الحديثة دعونى أقول وأؤكد أنه إذا ما أردنا تطوير الخدمات البلدية لتلائم احتياجات المواطنين فاننا في حاجة الى جهاز ادارى مرن وفعال . ان منهجية اقتراحاتى (كنظام مركب) إنما تعتمد على النقاط القيمة التي أوردها (رينش سكومولدرز) Rinsche Sehmoelders ولايجب أن يغيب عنا أن البلديات سوف تنطلق نحو آفاق جديدة في التسويق والادارة ، كذلك فان الظروف الاقتصادية لها أثرها أيضا على الادارة العامة .

١ ــ تحليــل المشكلــة :

إذا ماكنا مستعدين لقبول الافكار المذكورة سابقا ، فعلينا الان أن نبدأ جهودنا الادارية بالسؤال الاتى : ماهو الوضع الراهن ؟ وهذا يتطلب منا تحليلا شاملا لهذا الوضع ، وهذا التحليل مع جميع مصادر المعرفة المتاحة يضطرنا الى استنباط طرق علمية للحصول على معرفة جديدة . ويفيدنا في هذا المجال مناهج وتجارب التسويق الصناعى .

٢ ــ استقــراء المستقبــل :

إن الادارة الحديثة يجب أن تكون قادرة على تشكيل الامور العامة ، ولاتقتصر فقط على رد الفعل في مواجهة ما يطرأ من تطور . وتبعاً لذلك يجب أن نسأل أنفسنا : ماذا سيحدث في المستقبل ؟ انكم توافقونني على أن إستقراء المستقبل في زماننا هذا يعد أمرا صعبا ولكن لابأس من أن نحاول ذلك مع وجود بعض الاخطاء في التقدير ، فمن واجبنا الحصول على بيانات صحيحة تساعد على استقراء هذا المستقبل .

٣ ــ البرنــامــج :

بعد أن انتهيت من تحليل المشكلة والبيانات المطلوبة لاستقراء المستقبل لاتخاذ القرارات المناسبة أصبح بمقدورنا الآن رسم « برنامج بلدي »واقعي في معالجة المشاكل الحالية مع ما يحتاجه من تعديل بين مختلف البلديات .

٤ ــ التخطيــط :

دعوني ألخص ماسبق : لقد حاولت جاهدا تحليل الظروف المطلوبة لفعالية العمل الادارى ، والخطوة التالية كما أتصورها ، ماهى العناصر الادارية التى تمكننا من الوصول الى أهدافنا وانجاز برامجنا .

تتلخص الخطوات التخطيطية فيما يلي :

١ ــ تخطيط القوى البشرية .

٢ ــ التخطيط الزمنى .

٣ ــ تخطيط التنفيذ .

٥ ــ إسنــاد الوظـائف والمسئوليــات :

تعتمد الفعالية الادارية اعتمادا كبيرا على نوعية الموظفين الذين يناط بهم إنجاز المشروعات ، ومع بعض الاستثناءات ، فانه يمكن الاستفادة من تجارب الاقتصاد الصناعى في نموذج (الادارة البلدية) وهنا يجب أن نركز على اختيار أعلى الكفاءات ، ومن الخطر أن تتدخل المحسوبية في اختيار الموظفين دون النظر الى الكفاءات .

وسوف أبدي بعض الملاحظات الاخيرة على نموذج (إدارة البلديات) ، وهي أن مراقبة المشاريع تعنى الانتباه الدائم الى الوضع الراهن في فعالية المشروع وتنظيمه . وتفرقتي مابين الخطة وبين الحقائق الملموسة تعنى أن يكون كلا منهما خاضعا للتفتيش والتدقيق من حيث الاسباب وينبغي تعديله وتصحيحه .

الخلاصــة والمطلـوب :

١ ــ ينبغي أن تهتم البلديات بمبادىء الاقتصاد الصناعى . وهذا يعنى الا تجعل البلديات أعمالها خاضعة بصورة شاملة للقوانين العامة . أن هدف البلديات الرئيسى هو تقديم خدمات بلدية ، والبلديات في سبيل هذا شبيهة بأى مشروع تجارى يقدم خدمات عامة ، ولهذا ليس هناك اختلاف أساسى بين المشاريع الخاصة والعامة في هذا المجال .

٢ ــ في رأيي أن البلديات عبارة عن أنظمة تتكون من عناصر متعددة ومتقاربة في اطار نظام واحد وكل عنصر فيها يعتمد على الاخر مثل : تحليل المشاكل، استقراءالمستقبل ، التخطيط ــ البرامج ــ إسناد الوظائف ومراقبة المشاريع ، حيث تحتوى النظم على جميع

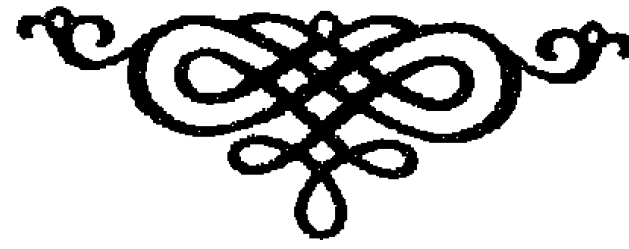
عناصر الادارة العامة وبهذا يمكننا أن نصل إلى العناية الكاملة بإدارة العمل الميداني المتشابك .

٣ ـ من هذا المنطلق تبدو أهمية معالجة البيانات بالنظم الالكترونية ، ويصبح ذلك ضرورة في عصر بنوك المعلومات ، وبغير ذلك فان البلديات تفتقد قدرتها على تقدير اقتصاديات أنشطتها .

٤ ـ إن استخدام النظم الالكترونية للبيانات لايفاضل بين الانشطة الاقتصادية المختلفة للبلديات ، وفي هذا الصدد يمكننى أن أعرض عليكم خطة واحدة شائعة الاستعمال بين بلديات ألمانيا الغربية ، وأننى لمتأكد من أنه لابد من اجراء التعديلات الضرورية بالنسبة لكل بلدية حسب حاجتها . إلا أنني أوصى أعضاء منظمة المدن العربية بأهمية الاتفاق على مبادىء لخطة مشتركة .

٥ ـ ينبغي أن تهتم البلديات الحديثة بتدريب موظفيها تدريبا خاصا يتلائم مع طبيعة عملهم ، ولاشك أن اعادة تشكيل الادارة العامة في تلك البلديات يجب أن يبدأ من هذا المنطلق ، على الرغم من أن ذلك يحتاج الى وقت طويل للحصول على أول الثمرات الايجابية .

ودعونى أبدي اقترحا أخيرا هو : ان يقوم (المعهد العربي لانماء المدن) برئاسة الدكتور محمد عبد الله الحماد بالمبادرة لاعداد خطة لانشاء جامعة للادارة المحلية يضم برنامجها مزيجا متلائما بين الدراسات النظرية والتطبقية لتقوم بتدريب الا جيال القادمة لبلدياتكم الحديثة .



الفصل الثالث

القوانين التخطيطية في مواجهة مشكلات إدارة وتنظيم المدن العربية

للدكتور حيدر عبد الرزاق كمونه

لاجراء تغييرات في النظام الاقتصادى والاجتماعي فإن الأمر يتطلب ضرورة بناء نظام قانوني متفاعل مع مسيرة التحولات الجارية والمستقبلية في بنية المجتمع ابتداءاً بوضع القواعد القانونية أى التشريع ، ومن ثم تنظيم الاجهزة التي تطبق القانون ، وذلك لأن القانون انعكاس لواقع المجتمع واداة لتنظيمه وتطويره ، وأيضا هو وسيلة تثقيف للمواطنين قبل أن يكون وسيلة ردع للمخالفين بالدرجة الاولى . وإن القوانين توضع عادة في اطار فلسفة الدولة (اى تعبير عن ايديولوجيه قيادة معينة وفي زمن معيّن وفي إطار نظام سياسي معين) ، هذه المسألة المهمة يجب الاهتمام بها في قطرنا العراقي حين نضع قوانينا التخطيطية بحيث تنسجم مع فكر وايديولوجيه القيادة السياسية . وأن صدور القوانين او النظم والتعليمات لا يعني ان المشكلة انتهت بل يعني أنها ضمن مرحلة من المراحل وفي ظل ظروف معينة صدرت فيها معالجات محددة ، فلهذا يجب ان يلاحق المُشرّع المشاكل التي تظهر خلال التطبيق ، وهذا يعني أن المسائل القانونية التي تثيرها العملية التخطيطية تظل موضع اهتمام المشرع وهذا مرتبط بالمفهوم العلمي السائد بأن القواعد القانونية ليست قواعد جامدة وإنما هي على العكس من ذلك متطوره ومتنوعة وفقا لتطور وتنوع العلاقات الاقتصادية والاجتماعية بأوسع معاني هذين المصطلحين . فالقواعد القانونية يجب أن تسير مع المجتمع إن تقدم تقدمت وإن تأخر تأخرت تبعا لذلك ، لان القواعد القانونية تكون حيثما وكيفما يكون عليه المجتمع . ومن هذا المنطلق حينما شرعت حكومة الثورة في القطر العراقي خطة التنمية القومية الثانية (١٩٧٦ ــ ١٩٨٠) نجد أن المادة السادسة منها أكدت بشكل واضح وصريح على دور رجل القانون في تسهيل تنفيذ الخطة وهذا الدور يتمثل في كشف القوانين والانظمه التي تعوق تنفيذ الخطة واقتراح الصيغ البديله التي تنسجم مع متطلبات التنفيذ ومستلزمات التحول الراهن وتطوره اللاحق .

ولقد أُلزمت المادة السادسة من القانون الوزارات ومؤسسات القطاع العام باتخاذ الاجراءات اللازمة كل بالقدر الذى يخصه لاعادة النظر في القوانين والتشريعات الاقتصادية والادارية والمالية التي تعوق تحقيق اهداف الخطة . ويجب أيضاً أن يخلق رجل القانون مضمونا جديدا للقانون يتلائم وأوضاعنا وخصوصياتنا . وإن أي قانون يجب ان يكون محددا بشكل لايسمح بالخروج عن المبادىء الاساسية وان يكون في الوقت نفسه مرنا بشكل لايقمع طموح وابتكار المعنيين بتطبيق ذلك القانون عند التصدى للامور التفصيلية وما يتطلبه واقع الحياة اليومية من قرارات واوامر تمليها التطورات المستجدة والوقائع التي قد لاتتشابه ظروفها . وان العملية التخطيطية تحيا وتعيش وسط شبكه من القوانين التي تنظم ولادة قواعد قانونية جديدة وتصفية قواعد باليه .

إن دراسة الاقتصاد في التكوين الاجتماعي ضرورة لا يستغني عنها رجل القانون في دور العوامل الاقتصادية في تشكيل القواعد القانونية لأن العلوم الانسانية ملتحمه مع بعضها ولا يمكن فصلها وخاصة علمي القانون والاقتصاد . إن الاقتصاد علم وتحول والقانون بالضرورة يبيح هذا التحول ويبرز التحام القانون بالاقتصاد في التكوين الاجتماعي ـــ الاقتصادى . وفي القطر العراقي غيّر رجل القانون خطة التنمية القومية من عملية اقتصادية الى نظرية قانونية حديثة يمكن ان تحل بها الكثير من المشاكل القانونية ونستطيع الاجابة عن الطبيعه القانونية للخطة الاقتصادية وحل التعارض المحتمل بين الخطه كقانون ونصوص القوانين العاديه . وبذلك خلق رجل القانون مضمونا جديدا للقانون يستمد أصوله من واقعنا ليسهم في تنفيذ خطة التنمية القومية ولاحكام السيطرة على ما يجرى في حياتنا الاقتصادية بما ينسجم وطموحات المجتمع العراقي .

ولغرض مواكبة رجل القانون لمتطلبات المجتمع ضمن مبادىء واسس التخطيط القومى الشامل يتعين عليه السعي الجاد والمخلص لاستقراء نصوص واحكام القوانين التخطيطية خصوصاً تلك التي شرعت في عهود سابقة لكشف سلبياتها ورصد ما لا ينسجم منها مع متطلبات المرحله الراهنه وذلك بعد التباحث مع المختصين والعاملين في اجهزة الدوله في مجال التخطيط الحضرى والاقليمي وهذا ما أكدته المادة السادسه من قانون خطة التنمية القومية للسنوات ١٩٧٦ ــ ١٩٨٠ [1] .

إن مشكلة الضبط القانوني لتخطيط المدن يتطلب توعيه الناس بأهمية ذلك بالنسبه الى استمرارية الحياة في المدينة ، وعلاقة ذلك بوضعهم

---

(١) خطة التنمية القومية للسنوات ١٩٧٦ ــ ١٩٨٠ . الجمهورية العراقية ــ وزارة التخطيط ١٩٧٧ .

الصحي والنفسي من جهة ، ومن جهة أخرى بأنه لا يجوز للفرد ان يتصرف على هواه إذ انه بدلك قد يسيء الى جاره وهذه قاعدة مستمدة من القانون الروماني وهي تعني أن الانسان يجب ان يستعمل ممتلكاته بالطريقة التي لايؤذى بها ممتلكات غيرهْ . ويجب على الانسان ان يعي بأنه يستطيع ان يكيّف محيطه ليجعل الحياة محببه تستحق ان نحياها ومالم يتم ذلك فإننا نضيع . وان عملية وضع الضوابط والقوانين في تخطيط المدن والقرى ليست فقط امرا حسنا بل انه شيء اصبح شديد الحيويه اذا كنا نريد ان نمنع الفوضى وما يتبعها من نتائج سيئه .

ولهذه الأسباب قبل الناس مبدأ ضبط تخطيط المدن وأصبحت القضية مناطة بجعل الجهاز الادارى قادراً على تأمين هذه الضوابط . وان عملية إعادة النظر في القوانين التخطيطية شيء طبيعي ، ويتم ذلك حسب التطورات التي تحدث في المجتمعات أو خلال التطور العلمي والتكنولوجي للعلاقة الوثقى بين الجانبين . **فعلى سبيل المثال نقدم عرضا لتطور قانون تخطيط المدن في بريطانيا** . وإن أهم التواريخ التي تم فيها إحداث تغيرات في قوانين تخطيط المدن هي ١٩٠٩ ، ١٩١٩ ، ١٩٢٥ ، ١٩٣٢ ، ١٩٤٣ ، ١٩٤٤ ، ١٩٤٧ وهذا يبين لنا أنه قد اقتضى حوالي (٤٠) سنه للحصول على قانون في مجال تخطيط المدن . ففي عام ١٩٠٩ صدر قانون الاسكان وتخطيط المدن الذى نظم قانون تخطيط المدن . والأسباب التي أدت الى تطور هذا القانون في السنوات الاخيرة هي :ــ

١) أضرار الحرب والغارات الجوية المدمرة على المدن البريطانية مثل لندن ومانشستر وليفربول وبرمنقهام وغيرها .
٢) سرعة تزايد السكان .
٣) زيادة استعمال السيارات .

والسببان الاخيران خطيران جدا لانهما يشكلان ضغطا على الارض لمزيد من المساكن ومزيد من الحوانيت ، حيث أن زيادة عدد السكان لا تجلب معها فقط زيادة الطلب على مساكن جديده وإنما تتطلب كذلك مجالات أوسع في المدارس وعددا أكبر من حوانيت البيع . كذلك نحتاج الى مصانع والى مولدات كهربائية وغير ذلك . كل هذه الاشياء تعني ضغطا على الارض . ففي عام ١٨٠١ كان عدد سكان بريطانيا (١٢) مليون نسمه ، وارتفع هذا العدد الى (٢٥) مليون في عام ١٨٦١ وفي عام ١٩٠١ اصبح العدد (٣٨) مليون نسمه وفي عام ١٩٦١ اصبح (٥٣) مليون نسمه . وعدد سكان بريطانيا في عام ١٩٧٠ هو حوالى (٥٥) مليون نسمه . والتقديرات المعتمده لعام (٢٠٠٠) هو (٦٤) مليون نسمه . ومن هذا يظهر بأن بريطانيا من اكثر البلدان كثافه في السكان . واذا نظرنا الى احصاءات السيارات نجد انه كان يوجد في بريطانيا عام ١٩١٢ ربع مليون سيارة واصبح العدد عام ١٩٢٢ حوالي مليون ، وفي عام ١٩٣٢ ارتفع الى مليون وربع مليون ، وفي عام ١٩٤٢ انخفض الى مليون و ٨٠٠ الف سيارة بسبب الحرب ، غير ان العدد عاد وارتفع في عام ١٩٥٢ الى خمسة ملايين تقريبا ، وبلغ في عام ١٩٦٢ عشرة ملايين ونصف مليون وفي عام ١٩٨٠ الى (٢٧) مليون سيارة وقد يصل في عام ٢٠٠٠ الى (٤٠) مليون ، وهكذا ، غير أن زيادة عدد السكان يتبعها زيادة في عدد السيارات وكل وذلك يسبب ضغطا على الارض .

ويتميز النظام الانكليزى بأنه نظام موحد وليس اتحادياً كما هو الحال في نظام ألمانيا الغربية مثلا . ولا تستطيع الحكومة المركزية التأثير على قرارات المجالس المحلية إلا في أحوال خاصة وقليلة الوقوع إلا أنه بدأمؤخراً اتجاه مركزى بسبب توسع الخدمات الاجتماعية التي تحتاج الى تنسيق قطرى مما يبرر هذا التدخل في بلد تحاط به اللامركزيه بهالة من القداسة .

إن بعضاً من نظام الحكومة المحلية قد استمد اصوله وطابعه من جذور تاريخية ، كما أن البعض الآخر قد أخذ من الاسباب الحديثة في ادارة المدن .

ومع أن نظام مجالس المقاطعات قد نشأ في سنة ١٨٨٨ تقريبا ، إلا أنه كان يعمل بنظام الحدود بين المدن منذ مئات السنين وتقسم المدن بموجب النظام الانكليزى وبموجب عدد السكان الى قسمين كبيرين : مدن يزيد عدد سكانها على مائة ألف نسمة وتسمى County Bourough والقسم الآخر مدن يقل عدد سكانها عن ذلك . والقسم الاول يكون مسئولا عن كل وظائف الحكومه المحلية . ولا يشذ عن هذا التقسيم في بريطانيا إلا لندن ، فمع أنها يجب ان تصنف بموجب هذا التصنيف باعتبارها مدينة يزيد عدد سكانها عن المائة الف نسمة فإنها تعتبر مقاطعة . لذلك فإن عبارة (لندن العظمى) بالاصطلاح الاقليمي سواء بالنسبة لادارة المدينة او تخطيطها تمثل المدينة القديمة والمقاطعات المجاورة لها . وتعتبر ادارة البلدية مسئولة عن طرق المواصلات والاطفاء والمجارى والتنظيف والاسكان والمنتزهات والتعليم والتخطيط .

ويمثل المجلس البلدى السلطه التشريعية في الادارة البلدية وينتخبه الاهالى بواسطة الانتخابات المباشره والسرية .

وتقسم واجبات البلدية الرئيسية على الاعضاء لغرض التنفيذ على شكل لجان ، وقد ينتخب في بعض الاحيان اشخاص من ذوى الاختصاص والكفاءه من خارج اعضاء المجلس للاشتراك مع هذه اللجان لادارة اعمالها التنفيذية . وتتوزع هذه اللجان على اعمال البلدية التنفيذية كالتعليم والاسكان والصحه والشئون المالية والنقل والمرور والشرطة . وينتخب المجلس البلدى رئيسا له يقوم بدور بارز وكبير في النظام الانكليزى حيث انه يقوم بتمثيل مدينته ويقوم بكافة الاعمال المتعلقة باستقبال الوفود وكبار رجال الدولة من رسميين وأجانب .

وتنقسم اعمال البلدية الى ثلاثة اقسام يديرها مدير قسم وهي :ــ

١ ــ قسم التنفيذ ويتجزأ الى :
أ ــ الصحــه
ب ــ التعليم
جـ ــ الخدمات الاجتماعية
٢ ــ قسم التخطيط الفني وتتجزأ اعماله الى الشعب التالية :ــ
أ ــ الهندسة المعمارية
ب ــ التخطيط والاملاك
جـ ــ هندسة المدينة
د ــ النقليــات
٣ ــ قسم الامور المالية والتجارية وتتوزع اعماله الى الشعب التالية :ــ
أ ــ شعبة الماء

ب ـ شعبة الاسكان
جـ ـ شعبة الحسابات

ولهذه الاقسام والشعب موظفين أكفاء يقومون باعمالها فمثلا شعبة التعليم لها مسئول عن التعليم الابتدائي والاعدادى والعالي والمهني ومسئول عن شئون المكتبات والمسارح وغيرها .

والقانون البريطاني يتشدد في عدم السماح لأى شخص بأن يتصرف بأرضه كما يشاء فالانسان مطلق الحرية بأن يستعمل ارضه في وضعها الراهن ولكن لايحق له أن يغير نوع استعمالها بدون ترخيص .

إن قانون تخطيط المدن والأرياف لعام ١٩٤٧ وضع اساس نظام تخطيط استعمال الأرضي في بريطانيا ، كما أنه احتوى لأول مرة على نصوص فعالة تمكين الخزينة العامة من تحصيل الزيادة في قيمة الارض الناجمه عن نمو السكان والتقدم الاقتصادى وتوظيف الاموال العامة . وإن هذا القانون أعطى صلاحيات قوية لتخطيط استعمال الارضي وضبطها ، وقد استفاد من هذه الصلاحيات مجالس الاقاليم التي تبلغ (٨٠) مجلسا وحوالى (٩٠) مجلسا من مجالس المدن الكبيرة في بريطانيا . فقد فرض على كل مجلس من هذه المجالس ان يضع خطة التنمية لمدة (٢٠) سنة للمنطقة التي تقع ضمن صلاحياته بكاملها . وإن خطة تنمية المقاطعه أو المدينة التي يجب أن يعاد النظر فيها كل خمس سنوات هي الموجه الذى تهتدى به سلطات التخطيط المحلية لاستخدام الارضي وتنميتها وتغيير وجه استعمالها وتجديدها وتكيفها والحفاظ عليها . ولايجوز القيام بأى عمل تنموى دون موافقة سلطات التخطيط المحلية التي تسمح بالتخطيط او ترفضه وذلك بناء على توجيه خطة التنمية . والمقياس هو ما اذا كان الطلب يتفق مع خطة التنمية العامة . ولكي نفهم كيف اصبح تخطيط المدن امرا مقبولا في انكلترا يجب أن نعود إلى القرن التاسع عشر حيث تم وضع التشريعات المتعلقه بالصحة العامة ، ذلك لان عملية تأمين المستوى الصحي اللائق في المدن التي كانت تنمو بسرعة تحتاج إلى إيجاد الحلول الجماعية . وفي ذلك الوقت قبل الناس الأمر لأول وهلة على مضض .

فقد كانت هناك مقاومه مستمرة للتدابير التي كانت ترمي الى توسيع سلطات الدوله والتي تعتبر تدخلا لامبرر له في حقوق الأفراد . ويمكن القول ان تاريخ تخطيط المدن الحديث هو تاريخ مراحل التغلب على هذه المقاومه لتقوية دور الدوله ، ويعتبر ذلك جزءاً من التغيرات الكبيرة في نظام الحكومه والاداره خلال القرن التاسع عشر .

وفي تلك الفترة كان الازدحام ظاهرة في جميع مناطق الطبقة العماليه تقريبا في المدن التي توسعت صناعيا ، غير ان قضبة تأمين المساكن للطبقه العامله ظلت طوال القرن التاسع عشر في ايدى القطاع الخاص . ونتيجة لذلك كان مستوى المساكن منخفضاً وارتفعت كثافة السكان وساءت أوضاعهم المعيشية مما ادى إلى ارتفاع نسبة الوفيات وفقاً للتقارير الرسمية وغير الرسمية . والشوارع لم تكن معبدة ، والجداول والأنهار التي كانت تؤمن مياه الشرب كانت ملوثه ، والمجاري كانت اما بدائية او غير فعالّه أو غير موجوده ، وقرب المساكن الى المصانع واماكن العمل قد زاد في سوء وضع البيئه السكنية بسبب التلوث ، اضافة الى ان النفايات الصناعية كانت تصرف في مجاري المياه . والمدن كانت مستمرة بالنمو حيث انه في اوائل القرن التاسع عشر بدأ عدد السكان بالتزايد ورافق ذلك ارتفاع في الهجره من المناطق الريفية الى المدن . ففي عام ١٨٠١ كانت لندن المدينة الوحيده في بريطانيا التي يزيد عدد سكانها على ١٠٠ الف نسمه وفي عام ١٨٤٠ كان هناك خمس مدن اضافية قد بلغت هذا الحجم وفي أواخر القرن اصبح هناك ٣٤٪ من السكان يعيشون في مدن يزيد عدد سكانها على مائة الف نسمه . هذا التوسع السريع ادى الى ازدحام المنازل الموجودة بسبب تزايد عدد الساكنين فيها ، كما ادى الى اقامة ابنية في الحدائق الخلفيه وفي اماكن مفتوحه . والتشريعات كانت متساهله والسلطات المحلية كانت شديده التردد في تنفيذ المشاريع الا عندما يكون من الواضح ان الاموال التي ستنفقها الدوله ستؤدى الى نتائج ملموسه . اضف الى ذلك ان السلطات المحلية كانت – حتى صدور قانون السلطات المحلية في عام ١٨٨٨ – ضعيفه وغير فعالّه وتتألف من جهاز غير واضح ومتداخل الصلاحيات . وعلى الرغم من ذلك أمكن اخضاع نشاطات الشركات العقارية الخاصه الى بعض الاشراف الحكومي .

وبعد عام ١٨٣٠ انتشر وباء الكوليرا بسرعه وهذا لفت الانتباه الى الاوضاع الصحيه في المدينة وصدرت التقارير التي تظهر المخاطر الصحية التي تنجم عن هذه الاوضاع ، وهذا ماشجع ان تكون القوانين الاولى المتعلقه بضبط الاسكان قد تركزت على القضايا الصحية .

ولقد مر في تاريخ تخطيط المدن في انكلترا مرحلة حتميه ابتدأ بالخطوات المتعثرة في قانون الصحه العامه ١٨٤٨ حتى مرور أول قانون تخطيط المدن في البرلمان إذ احتاج الى فترة زمنيه بلغت (٦٠) سنة ثم انقضت بعد ذلك (٤٠) سنة الى ان اصبح هناك اقتناع عام بالحاجه الى وضع مخطط شامل لإستعمال الاراضي ، وكان ذلك في قانون تخطيط المدن والارياف عام ١٩٤٧ . ويعتبر النظام الذى نص عليه هذا القانون شاملا لانه جعل الاراضي خاضعه للتخطيط ولاحكام خطه الانماء . وكان هذا النظام مركزيا اذ انه كان يخضع لوزير مسئول عن تأمين تنسيق واستمرارية تنفيذ السياسه الوطنية فيما يتعلق باستعمالات الارض واعمارها في جميع انحاء انكلترا وويلز .

أسلوب تدبير المدينة .

تم عملية تدبير المدينة مهنيا وذلك باضفاء الصفه المهنيه عليها مثل المهارات والتقنيات والتصاميم والنظم ، اى الامور التي يمكن معالجتها في مراكز التدريب والمعاهد والجامعات وما شابه ذلك . وهناك تدبير آخر للمدينة هو الجانب السياسي والاداري الذي ينطوي على العلاقة بين الادارة البلدية وسلطة الدولة واللامركزية البيروقراطية لسلطة الدولة ومشاركة المجتمع في تدبير المدن وإدارتها . وتعتبر هذه المسائل الثلاث أساساً لادارة وتنفيذ الجانب المهني لتنظيم وتخطيط المدن ، أي الطريقة التي يمكن بها استغلال المعرفة المهنية المتعلقة بالمدن استغلالاً عملياً وعلمياً .

ومن المعروف ان المدن لاتلبث ان تفقد مالها من إستقلال ذاتي جزئي لصالح الدولة كلما تضخمت وتسارع نموها . وهذا يعني ان المزج بين سلطات الدولة والسلطات البلدية يغلب حدوثة في المدن الكبرى اكثر منه في المدن الصغرى . ومهما كان المزج بين نمو المدن واتساعها ، والتنظيم البلدى والسلطات البلدية ، فان هذا المزج يطرح مسألة اللامركزية البيروقراطية وعلاقتها بمركزية سلطة الدولة .

ولقد ذكر مرات عديدة بأن الاستقلال الذاتي للبلديات لا يمكن ان يتحقق الا على حساب السلطات المركزية للدوله ، وقد قال احد علماء الاجتماع في القرن التاسع عشر في هذا المجال مايلي : « وإن الكفاح يجب ان يكون من أجل تحقيق لامركزية الحكم ، وان الحركة الراميه الى تحقيق مركزية الحكم من خلال نقل السلطة من المجلس البلدى الى العمده هي اعتراف بأن الحكم الشعبي في مدننا (الامريكية) قد فشل »(١) . هكذا كان يفكر عالم الا جتماع في القرن التاسع عشر عندما كانت المدن صغيره نسبيا لا يتجاوز عدد سكانها ١٠٠,٠٠٠ شخص ، وقد شهدت المدن في الدول الصناعية منذ ذلك الحين تحولاً خطيراً ، كما ان اشكال حكم المدينة قد تغيرت تبعا لذلك التحول . ويستعرض (ادوارد س . بانفيلد) (٢) هذه التغيرات عند حدوثها في المدن الامريكية ويذكر في هذا المجال ان أسلوب حكم المدن في امريكا كان في بادىء الامر متشابهاً مع حكم المدن في اوربا . ولكنه عندما بدأت الحياة المدنيه في امريكا تأخذ منحى مختلفا عن الحياة المدنية في اوربا بدأت المدن تكتسب خصائص مختلفة في الحكم كالهيئات البلدية والمجالس البلدية ، عمد المدن ، لجان المدن أو مديرى المدن ويبدو ان تجربة اوربا وامريكا توحي بمبدأين هما : ١ — ان اللامركزية البلدية لا تضعف بالضرورة السلطه المركزية للدولة . ٢ — ان اختلاف الأوضاع المدنيه يؤدى الى اختلاف ارتباط المدن بالسلطة المركزية .

إن اللامركزية البلدية هي شكل من أشكال اللامركزية البيروقراطية الذى قد يعزز في بعض الأحيان السلطة المركزية للدوله بدل ان يضعفها . كما أن اللامركزية البلدية لا تعني غياب سلطة الدوله بل هي اسلوب مختلف لتنفيذ قوانين الدوله . ويشير (دون مارتينديل) Don Martendale في معرض نقد كتاب (سترونغ) بأن اتباع اللامركزية في الرأس يسمح في بعض الاحيان بتقوية الحكم المركزى في الفروع وبعبارة أخرى فإن السلطات المحلية قد تكون في بعض الاحيان وفيما يتعلق بالمسئوليات البلدية أكثر فعالية في تنفيذ قوانين الدولة من المسئولين المعينين من قبل السلطات المركزية .

إن الفصل بين سلطة الدولة والسلطات البلدية كان يقصد منه ، تاريخيا ، إراحة الدولة من أعباء الادارات الروتينية المحلية للمجموعات السكنية ، على أساس أن هذه الادارات لا تنعكس سلبا ولا إيجابا على وضع النظام السياسي العام للقطر . والواقع ان بعض الخدمات البلدية مثل جمع القمامة ، المرافق المحلية ، والحدائق وغيرها تصبح قضايا سياسية لأن السلطات البلدية بالذات في هذه الامور جزءاً لايتجزأ من سلطات الدولة .

ومن المعروف بأن التنظيمات البلدية ليست جديدة في العالم العربي ، بل انها وجدت في النصف الثاني من القرن التاسع عشر والنصف الأول من القرن العشرين ، وذلك كأجزاء من التنظيمات العثمانية ، وأتخذت منذ ذلك الوقت انماطا مختلفة حسب الاقطار التي تأسست فيها (٣) .

وكان أعضاء هذه التنظيمات واللجان والهيئات البلدية من الاشخاص غير المحترفين مثل رجال الأعمال واصحاب المصالح والتجار أو غيرهم من ذوى التخصص في المهن التخطيطية ولهذا نجد بأن المناقشات التي تدور في اجتماعاتها نادرا ما تصل الى فحوى موضوع التخطيط أو الشئون التنظيميه البلدية . فيعالج في هذه الاجتماعات عادة كل شيء سوى الشيء الرئيسي المتعلق بمادة التخطيط وواجهتها المتشعبة من مناظر جميلة وعلم وفن وتصميم واقتصاد وغيرها . وغالباً مايحدث ان يضيع وقت كثير في تسمية الحي او الشارع بدلا من صرف ذلك الوقت في تصميم الحي او الشارع . ثم يأتي بعد ذلك الوقت المهدر في المراسلات الرسمية لغرض القيام باجراءات نزع الملكية التي تستغرق وقتا طويلا يزيد عن الوقت الذى يصرف لتصميم المناطق المنزوعة الملكية .

الممارسات التخطيطية للمدينة العراقية

يعتبر التخطيط اساسا لتنظيم المدن والقرى وتطوير نموها العمراني وان ما تعانيه المدن والقرى من تخلف عمراني انما يرجع في المقام الاول الى ان نموها وامتدادها لم يتم على اسس تخطيطية سليمة . واوضح الامثله هى زحف العمران على الاراضي الزراعية مع وجود اراضي صحراوية مجاورة لتلك المناطق السكنية تصلح لامتداد العمران فيها وتداخل المناطق الصناعيه والتجارية في المناطق السكنية وضيق الطرق عن استيعاب حركة المرور المتزايد وصعوبة توصيل المرافق العامه الى كثير من الاحياء الآهله بالسكان .

والتخطيط العمراني هو وسيلة لتنظيم العمل للمدينة في كافة نواحيه : في علاج مشاكلها وتوفير احتياجاتها وتوجيه تطورها وجهة سليمة ورفع مستواها ، وفتح الطريق الى استيعاب وتطبيق حصيلة تقدم البشرية في كافة النواحي ، دون الإخلال بأفضل مالدينا من تراث وقيم لتصبح المدينة بذلك كله ، موقعاً صالحا لحياة المجتمع مساعدا على نمائه المادى والحضارى ولتصبح كيانا متفاعلا مع نبضات العصر ، مستجيبا لطموحه منتفعا بإمكانياته محققا لاهدافه .

وإن القيمة العلمية والفنية لمثل هذا التخطيط ، تقاس بالمستوى الذى يرقي اليه مضمون التخطيط العمراني للمدينه في كافة موضوعاته وعناصره .

أما القيمة العملية له ، فتقاس بمدى النجاح في وضع خطة عملية سليمة لتنفيذها يتضمنه اطاره المرسوم في مدى زمني محدد .

وفي هذه المرحله المهمه ، فان القيمة العملية والعلمية والفنيه للتخطيط توجب علينا ان نلتزم بالحدود الدنيا التالية :

أن ننجح في الوفاء بما نلتزم به نحو جيلنا وأن نسلمه للاجيال القادمة سواء أكان مايتعلق بالمدينة ذاتها أو في اسلوب العمل التخطيطي الذي نقيمه لها .

والاسلوب الصحيح لتحقيق ذلك يقوم على اساس الدراسات الشامله التي تتم بطريقة علميه وسليمه ولكافة الموضوعات المرتبطة بماضي وحاضر

1) Josiah Strong, **The Twentieth Century City** (New york. Baker and Tayler 1898.

2) Edward C,Banfield - **Urban Government** (New York: The Free Press of Glencee, Inc. 1961.

(٣) محمد حلمي مراد . قوانين الادارة المحلية في الدول العربية . القاهرة — الجامعة العربية ١٩٦٢ .

ومستقبل المدينه حتى نحصل على الصوره الحقيقية لاوضاعها الحاليه ، ومن هذا المناطق نتجه بافكارنا إلى المستقبل وما تتطلبة منا الموضوعات المتشابكة والمتشعبة والتي تتفاوت في صعوبتها ودرجات امكانية ادائها .

وغني عن البيان ان هذا العمل يتطلب جهوداً ضخمة تبرز مانحرص عليه من النتائج الايجابية التي تتحقق من عملنا التخطيطي لمدننا .

لذلك يجب ان نلتزم بأداء هذه الدراسات باقصى درجه ممكنه من الشمول وبأفضل مايتاح لنا من امكانات وبأسلوب علمي سليم .

ومن الضروري هنا التنويه بانه لكل مدينه ظروفها الخاصة التي تحدد اطار العمل وطريقته وتنظيمه ووضع خطة عمل منظم لها على اساس واقع المدينة ، وواقع ماتوافر لدينا من قبل من دراسات واعمال تخطيطية ، وعلى اساس الامكانات المتاحة للعمل التخطيطي .

ولقد أدت زيادة سكان المدينة في القطر العراقي الى توسع المدن بلاحدود بعد ان تهاوت الاسوار التي كانت تحيط بالمدن القديمة . ولا غرابةاذا علمنا ان عدد سكان مدينة بغداد وحدها في سنة ١٩٦٥ يعادل ربع سكان العراق ونصف مجموع سكان المدن العراقية تقريبا ، وان الفرق بين عدد سكانها وسكان المدينة التي تليها بالحجم كبير جدا اذ يعادل ثمانية امثال عدد سكان مدينة الموصل حسب احصاءات سنة ١٩٦٥ . ووصلت في عام ١٩٧٠ وإلى ٥٧,٨٪ وإلى ٦٤٪ في عام ١٩٧٥ . ولا زالت مدينة بغداد تسيطر على الموقع الحضرى في القطر العراقي حيث يتركز فيها ٣٢٪ من مجموع سكان القطر في عام ١٩٧٥ وهم يمثلون نسبة ٤٢٪ من مجموع السكان الحضريين ، وتليها البصرة ٩,٦٪ والموصل ٧,٧٪ وكركوك ٥٪ وهذا يدل على عدم وجود توازن حضري في القطر العراقي[1] .

٧,٧٪ وكركوك ٥٪ وهذا يدل على عدم وجود توازن حضري في القطر العراقي[1] .

وقد أدى ذلك إلى تغيير عميق في المدينة حيث تحولت المناطق الزراعية إلى سكنية أو صناعية ، وتحولت الأنهار والمتنزهات إلى مجار لتصريف المياه ، وازدحمت المناطق السكنية والتجارية ومراكز المدن ، وتداخلت استعمالات الاراضي الصناعية والتجارية في المناطق السكنية مما أثر تأثيرا سلبيا على العلاقات الوظيفيه للفعاليات والانشطة الاجتماعية والاقتصادية والعمرانية في المدينة ، وعجز الخدمات البلدية عن تلبية احتياجات المدينة مع هذا التوسع وازدحام الطرق والشوارع بوسائل النقل ومايؤدى اليه من مضايقات وحوادث واضطراب الخدمات التعليمية والصحيه وعدم كفايتها لتلبية الاحتياجات المتزايده . وادى هذا التوسع العفوى الى مزيد من الفوضى في تخطيط المدينة حيث تظهر احياء عشوائيه على اطراف المدينة تزدحم بالمهاجرين وذوى الدخول المنخفضة دون ان توفر لهم الخدمات والمتطلبات الاساسيه . وبدأ العمل لمجابهة ذلك في منتصف الثلاثينات إذ كانت البدايه متواضعه واقتصرت على اعداد شبكة الطرق ، وفي بداية الاربعينات تم تصنيف المناطق السكنية في المدينة وتحديد مساحات الوحدات السكنية وكذلك صنفت ارض المدينة الى مناطق سكنية وصناعية وتجارية ومرافق عامه . وقد رافق هذه المرحله انعدام التصور الشامل لتطور المدينة وغلب التوسع الافقي عليها .[2] وفي تلك الفترة والفترات اللاحقه غلبت على التصاميم الاساسيه المعدة للمدن المسحه التصميميه البحته دون التعمق في الدراسات الاجتماعية والاقتصادية وان هذا القانون لم يحقق الاهداف التخطيطية السليمة ، والثغرات الموحده في احكامه التي تمكن من التحايل والتهرب من اشتراكاته فقامت احياء شاسعة مكتضه بالسكان ، كما انها تفتقر الى المرافق الضرورية .

وفي الستينات كانت بداية وضع ضوابط وتشريعات لتحديد المفاهيم العامه في وجوب وضع التصاميم الاساسية للمدن وتشكيل البلديات ضمن المراكز الحضرية وقيام المجالس البلدية وتحديد هذه المجالس .[3] ولقد جاء هذا القانون بمفاهيم حديثة في ذلك قياسا بما ورد في نظام الطرق والابنية .

والتصميم الاساسي لاية مدينة يعتمد على رقعة الارض التي تمتد عليها ، وهذه الاراضي والعقارات تختلف من حيث الملكيات واصنافها وجنسها باختلاف المناطق ، وغالبا مايزداد تعدد الملكيات ضمن مجالات التطور العمراني لاية مدينة حيث احتكاك المواطنين وتفاعلهم مع نمو وتطور المدينة . ومن هذا المنطلق تبرز الاهمية القانونية في معالجة مشكلات الأراضي التي تشملها الاستعمالات المثبته في التصاميم الاساسيه المستحدثة . إذ كثيرا ماتتعارض تلك الاستعمالات ورغبات مالكي العقارات المشموله بالتصاميم وحسب مقتضيات مصلحة المدينة واتجاه التطور العمراني لها . ولهذا شرعت القوانين والانظمة والقرارات التي تسهل عملية تنفيذ التصاميم الاساسية بحيث تحقق التخطيط العلمي المدروس للمدينة ، بجانب المحافظة على ملكيات الاراضي والعقارات وتضمن لمالكيها الحقوق المكتسبه من تلك العقارات .

ولقد أدركت الحكومة ان التخطيط يعتبر الاساس الأول لتنظيم المدن والقرى وتطوير نموها العمراني ، وان ماتعانيه من تخلف في كثير من مرافقها الحيوية والعمرانية يرجع في المقام الاول الى ان نموها وامتدادها العمراني لم يكن على اسس تخطيطيه سليمه . وفي بداية السبعينات صدر العديد من القوانين التخطيطيه لمعالجة مشاكل المدينه العراقية ومنها القانون رقم (٥٣) لسنة ١٩٧٦ الذى تم بموجبه توحيد اصناف اراضي الدولة المثقله بحقوق تصرّف من قبل القطاع الخاص ، حيث ان تعدد اصناف الأراضي في العراق والآثار المتخلفة عنه اصبح يثير الكثير من التعقيد مما جعله عائقا في سبيل انجاز التحولات التنموية في المجتمع ، ولما كانت الاراضي تعود بالاساس الى الدولة وان لاصحابها حق التصرف والانتفاع بها لذا اقتضى توحيدها على حقوقها التصرفيه للزراعيين الفعليين فقط . وبما ان الملكيه هي وظيفه اجتماعية فقد بات منح الدوله حق استعادة حيازة الارض ووضع حد لتسرب وانسياب الملكية العامه الى القطاع الخاص عن طريق تصحيح الصنف والاقرار على حساب الدوله . وصدر قرار آخر من قبل قيادة الثورة (قرار ٢٢٢ لسنة ١٩٧٧) والمتضمن تملك الدوله للاراضى الزراعية

---

(١) الدكتور حيدر عبد الرزاق كمونة . **معالجات تخطيطية لظاهرة التحول الخارجي** . الجمهورية العراقية : وزارة الثقافة والاعلام . ١٩٧٨ .
(٢) نظام الطرق والأبنية رقم (٤٤) لسنة ١٩٣٥ .
(٣) قانون إدارة البلديات رقم (١٦٥) لسنة ١٩٦٤ .

المملوكه من قبل القطاع الخاص اذا كانت التصاميم الاساسية للمدن تقرر لها استعمالات غير زراعية . وبذلك فقد وفر هذا القرار مساحات كبيرة من الاراضي المملوكه للدوله داخل حدود البلديات تستغل لاغراض مشاريع الدوله والتطور العمراني للمدن . ومنع هذا القرار استخدام الاراضي الزراعية والبساتين مهما كان صنفها الواقعه خارج مرحلة قيد التنفيذ من التصاميم الاساسية لاغراض غير زراعية . وصدر قانون رقم (٦٧) لسنة ١٩٧٧ الخاص بالسكن العمودي الزم جمعيات الاسكان التعاونيه بتشييد العمارات السكنيه على الاراضي المملوكه لها وذلك للحد من التوسع الافقي اقتصادا بالارض والنفقات . وتم فعلا انجاز العديد من المجمعات السكنيه في مدينة بغداد وكافة مراكز المحافظات . ولقد وجد بأن مشكلة المباني المخالفه قد تفاقمت ويلزم الأمر وضع حد لها ، اذ ان السكان أخذوا يشيدون مساكن لهم كيفما اتفق فصدر قرار مجلس قيادة الثورة رقم (٥٤٨) لسنة ١٩٧٩ حدد تلك التجاوزات .

وفي القطر العراقي شكل في بداية السبعينات جهاز مركزي متخصص في مجال التخطيط العمراني سمي (مديرية التخطيط والهندسة العامه) في وزارة البلديات (الملغاة) اذ أوكل اليها مهمة التخطيط العمراني لكافة بلديات القطر . وإدراكاً لأهمية ربط عملية تخطيط المدن بتخطيط الأقاليم المحيطة بها وضرورة ايجاد صيغة تربط بين المستويات التخطيطية الثلاث (القومي — الاقليمي — المدينة والريف) تم عام ١٩٧٤م إحداث هيئة للتخطيط الاقليمي في وزارة التخطيط وكان الهدف من تشكيلها هو :

أ — وضع استراتيجيات لتنمية وتطوير الاقاليم بشكل خاص والقطر بشكل عام واعطاء حلول ومقترحات للنهوض بالاقاليم من التخلف وتحقيق الموازنه بينها في التنمية الاقتصادية .

ب — اعداد دراسات تحليليه وتقييميه تخطيطيه عن المواقع الصناعية والعلاقات الصناعية بين الاقاليم ، وتوزيع استعمالات الارض على مستوى الاقاليم — توزيع المستوطنات البشرية وتطويرها ضمن الاقاليم — توزيع الخدمات — مسارات طرق النقل والمواصلات وجمع مايتعلق بالبناء الاساسي للاقاليم .

جـ — تنسيق خطط المحافظات جغرافيا ، وتحديد مواقع المشاريع خارج حدود بلديات المدن . وادراكاً للعلاقة الوثيقة والترابط العضوي بين عمليتي تخطيط المدن والتخطيط الاقليمي واعتماد احدهما على الآخر في تحديد الشكل العام لعملية التخطيط العمراني في القطر ، فقد تم دمج دائرتي التخطيط والهندسه العامه والتخطيط الاقليمي في دائره واحدة تسمى (هيئة التخطيط العمراني) مرتبطه بوزارة التخطيط .

وهناك بعض المشاكل والمعوقات التي تجابه سير عملية التخطيط الحضري في القطر العراقي منها :—

(١) افتقار الكوادر التخطيطية من مختلف التخصصات في اجهزة البلديات عموما وبشكل خاص في هيئة التخطيط العمراني (الجهاز المركزي والاستشاري لعملية التخطيط الحضري في القطر) . ولقد لوحظ بأنه لايوجد مخططون حتى في بلديات الصنف الاول ، كما لا يوجد مهندس نقل متخصص ، في الوقت الذي تزداد حركة النقل والمرور داخل المدينة العراقية وبين بعضها . وتظهر الحاجه الماسه الى دراسات عمليه للتقاطعات الرئيسية الطرق بمختلف انواعها على اسس استيعابها لحركة المرور الحالية والمتوقعه .

(٢) بطء الهيئة في اتباع الاساليب العلمية الحديثة (المعايير التخطيطية المتطورة وتطوير المستوى التكنولوجي للخرائط المساحيه ، تحليل وتبويب المعلومات كخطوه نحو انشاء بنك للمعلومات الحضرية ، تنظيم وتوحيد عملية جمع البيانات خلال مراحل الدراسات الميدانية على اسس جديده) أدى الى بطء سير العمل من ناحية ونقص الكفاية العلمية للدراسات من ناحيه اخرى الامر الذي ظهر من اعادة دراسات بعض التصاميم الاساسية التي لم يمض عليها اكثر من ثلاث سنوات .

(٣) عدم وجود سياسة واضحه للتحضر على المستويين القومي والإقليمي لا يعطي صورة واضحه لوضع المدن والوحدات الادارية في الاطار السليم ومن ثم تتم جميع التوقعات على اجتهاد الهيئة الخاص مما يؤدي في معظم الحالات الى اعادة دراسة التصاميم الاساسية في اطار المتغيرات الاقتصادية والاجتماعية ، وخاصة اذا علمنا أن سكان الحضر يبلغ حوالي ٧٥٪ بإنتهاء القرن الحالي وأثر ذلك على اعادة توزيع السكان ضمن الاقاليم والمدن .

(٤) عجز وقصور القوانين المنفذه للتصاميم الاساسية والمعدله لها عن مواجهة تشعب وتطور طبيعة المشاكل التي تواجهها المدن والوحدات الادارية على المستويين الاقليمي والمحلي . وان المعمول به حاليا في معالجة المشاكل القانونية نتيجة تنفيذ التصاميم الاساسية هو نظام الطرق والابنية رقم (٤٤) لسنة ١٩٣٥ وتعديلاته الذي اصبح متخلفاً لايمكن الاعتماد عليه في العملية التخطيطيه لكونه ليس بالمستوى العلمي المطلوب بل يعالج المشكلات البسيطه الفرعية ولم يتطرق الى اسلوب تنفيذ التصاميم الاساسية ،وبنفس المستوى جاء قانون ادارة البلديات في بعض مواده ، ونتيجة لظهور المشاكل التخطيطية صدرت التشريعات وقرارات مجلس قيادة الثورة في تسهيل ودفع العملية التخطيطيه الى الامام والتي نظمت علاقة التخطيط والتطور العمراني .

(٥) لازالت عملية تخطيط المدن ينقصها القانون الخاص بها المستند على الاسلوب العلمي التخطيطي الحديث في توزيع استعمالات الارض وتحديد الفعاليات وتوجيه الاجهزه المنفذه وفق المعايير التخطيطية العلمية في كيفية التنفيذ .

(٦) انجاز التصاميم الاساسية للمدن بشكل لا يتفق تماما مع الاسس الحديثة للتخطيط أو طبقا لمعايير تخطيطية حديثة .

(٧) عدم تحضر التصاميم الاساسية ضمن اطار التأثير الاقليمي الذي يحدد وضع المدن والتجمعات البشرية والدور الذي خصص لكل منها بما يضمن نمو وتطور المدن داخليا وفق مخطط واضح من ناحيه وايجاد علاقه تطور متوازنه لجميع اجزاء الاقليم وتجمعاته البشرية من ناحيه اخرى .

واعتماداً على ماسبق ذكره من الدروس المستفاده من علمي الاداره والتخطيط الحضرى ، نقترح القيام بالاجراءات التالية في ادارة وتنظيم مدننا :

١ ــ لقد كان الاهتمام الاساسي للمدينة مركزاً على الجانب السياسي والحكومي ، دون الجانب الاجتماعي والثقافي ، ولكن النصف الثاني من هذا القرن شهد تحولاً في اهتمام المدينة بمسئولياتها ككيان اجتماعي وثقافي . وسوف يشهد المستقبل مزيدا من الاهتمام بهذا الجانب ، ذلك لان المجتمع يصل الى مستويات عالية من التراث المادى ، ومن ثم يزداد اهتمام المواطنين بالجوانب غير الماديه في الحياة ، أي سوف تزداد متطلباتهم الى ثقافة اكثر تنوعاً وأكثر ثراءاً وغنى ، ومزيد من فرص التعليم وتكافؤ في الفرص الاجتماعية ، أى مزيد من الاستقرار بصفة عامة . وحتى تظل المدن محتفظه بوضعها ومركزها كأجهزة سياسية حية يتعين على أجهزة الحكم المحلي في المدينة ان تكون قادره ومستعده لتلبية هذا الاسلوب الجديد والمتغير .

ويجب ان يسعى المسئولون عن المدينة الى تحقيق التجاوب بينها وبين مجتمع المدينة ، ولايمكن ان يتحقق هذا التجاوب الا عن طريق تلمس احتياجات ورغبات المواطنين في المدن ومحاولة تجسيدها في خطط وبرامج طويله وقصيرة المدى .

٢ ــ يجب ان يصدر عن المجلس البلدى للمدينة وثيقة تحدد بايجاز ووضوح ودقه الاهداف التي سوف تسعى السلطه المحلية في المدينة الى تحقيقها وصولا الى تحقيق الرفاهيه الاقتصادية والاجتماعية وقضاءاً على المعوقات والمشكلات ، آخذين بنظر الاعتبار الوضع البيئي والحاجات الانسانية ، ومهام التنمية ومتطلباتها ، وهذه الوثيقه سوف توحد ايضا كافة الانشطة في المدينة وتكون وسيلة لتوقيع التغيرات الاقتصادية والاجتماعية ، والتكيف معها ودليلا يسترشد به في اتخاذ القرارات عندما تطرأ مشكله جديدة أو تستجد ظروف غير متوقعه . وتوقع المشكلات يتيح الفرصه للقادة المحليين ليضعوا الخطط والاستراتيجيات لمجابهتها او التقليل من حدتها ، او تخفيف اثرها المعاكس على أهداف المجتمع وعلى برامج التنمية .

٣ ــ لغرض الارتقاء بمستوى اداء الخدمات البلدية يتطلب الأمر تحسين مستوى التخطيط الادارى والتحليل واستخدام اسلوب النظم الادارية والتوسع في برامج تدريب العاملين مثل عقد الدورات التدريبية في مجال العمل بالبلديات لتحقيق مزيد من الكفاءة . وتوفير الخدمات والمشروعات المشتركه بالتعاون مع السلطات المحلية الاخرى سعياً نحو حل المشكلات المشتركة وتحقيقاً لمزيد من الكفاءة الادارية في انشاء وادارة الخدمات ، وتعتبر هذه من الاهتمامات الرئيسية لرئيس البلدية ، ومن مهامه الاخرى ، كيفية التوسع في الخدمات القائمه وزيادتها حتى تتناسب مع الزيادة المطردة في عدد السكان . وفي نفس الوقت فان تعدد وتنوع وتعقيد هذه الخدمات يزداد يوما بعد يوم مع تطور المخترعات العلمية والتطور التقني . كل هذا يلقي على الموظف المحلي عبئا كبيراً يلزمه ان يواكب هذه التغيرات ويحاول جاهدا ان يرفع من مستواه العلمي والوظيفي حتى يكون قادرا على اداء الرسالة المكلف بها على اكمل وجه . ولتحقيق ذلك نرى وضع برنامج يهدف الى توعية اجهزة البلديات تخطيطياً باتباع مايلي :ــ

أ ــ رفع المستوى العلمي لمديرى البلديات حسب صنفها بوضع حد ادني للمؤهل العلمي المطلوب لكل منها .

ب ــ تأمين النشرات التخطيطية التي تشرح اهداف وسياسات التخطيط بصفة دورية وكذلك فعاليات وممارسات البلديات في مجال التخطيط العمراني لتعريف مديرى البلديات بما يجرى في كافة انحاء القطر من ناحية ، ولخلق اسلوب للترابط الفكرى والمهني فيما بينهم من ناحية اخرى .

جـ ــ اشتراك مدراء البلديات بشكل جدي وفعلي عند القيام بتحضير التصاميم الاساسية للمدن وخاصة خلال فترة جمع البيانات والمعلومات وتحليلها ودراسة البدائل الاولية .

د ــ التركيز على عملية اعادة التغذية بالمعلومات التي تعكس واقع وتطور المدينة وذلك بتقديم تقرير مرحلي (كل اربعة أشهر) عن النشاطات التي تمت في المدينة في كافة المجالات وفقا لجداول معدة لهذا الغرض .

٤ ــ ان استخدام الاساليب العلمية الحديثة في التخطيط وتوفير العدد الكافي من المخططين لكل مدينة واستعمال أدق الاساليب المسحيه التي تمد فريق التخطيط بما يحتاجه من المسوحات الهندسية والاجتماعية والاقتصادية والصحية وسواها من المعلومات الى جانب استعمال وسائل التقنية الحديثة كالحاسبات الالكترونية سوف تمكن فريق تخطيط المدينة من وضع التخطيطات السليمه والواقعيه .

ونرى من الضرورى التركيز على قسم الابحاث والدراسات في هيئة التخطيط العمراني وجميع الاجهزة التخطيطية في المحافظات لما يمكن ان تقدمه هذه الاقسام من :ــ

أ ــ بناء هيكل من المعلومات الاساسية اللازمة للمخططين والاداريين والباحثين لتسهيل مهمة اعداد التصاميم الاساسية وتنفيذها .

ب ــ تقييم المعايير والمقاييس التخطيطية المستعمله بشكل دورى حتى يتسنى معرفة مدى مطابقتها وملائمتها لظروف المنطقة .

جـ ــ تكوين صورة واضحه للهيكل الاقليمي والعمراني والريفي للقطر والعلاقات المتبادلة بينها .

د ــ تحليل دقيق للمشاكل القائمه التي تعاني منها البلديات وتقديم الحلول المناسبة لها وفق المعايير العلمية .

هـ ــ تزويد الكادر الفني في البلديات بالنشرات بشكل دورى عن الاتجاهات الحديثة في مجالات التخطيط الحضرى .

٥ ــ ان المجلس البلدى يمثل المدينة ولضمان تحقيق هذا التمثيل واضفاء صفة الحركه والقابلية والفاعليه له يجب تقويته وتعزيزه بسلطات

كافيه ، حتى نتجنب النمو غير المنتظم . والمدينة العصرية تحتاج الى السلطات الكافية لتحتمى من آفات النظام المركزى المباشر ولامكانية تطبيق الخطه الرئيسية الشاملة ، وهذا يصعب تنفيذه الا من قبل تلك البلديات التي تمتلك السلطات الكافية حتى تضمن تعاون المصالح الحكومية المختلفه والمعنيه بالامر .

٦ ــ يجب ان يكون اشراك الجمهور في شئون مدنه فعّالا ، وهذا التحدى الاكبر تواجهه مدينة اليوم ، بل ومدينة الغد ، ذلك ان مجتمع التكنولوجيا تزداد فيه درجة التعقيد يوما بعد يوم ومعني هذا بكل بساطة ان تضمحل سلطة اعضاء المجالس البلدية في تصريف شئون المدينة ويتزايد اعتمادهم باطراد على الفنيين والاداريين ، إلى الحد الذى يصبحون فيه مجرد رموز لديموقراطية الحكم ، لذلك فان الأمر يتطلب ايجاد اسلوب جديد لمسئولى المدينة للمحافظة على التوازن بين الديمقراطية والناحية الفنية التخصصيه ، بحيث يكون مسئولوا المدينة قادرين على رسم السياسات ومتابعة تنفيذها ، هذا ومن ناحيه أخرى فان المستقبل سوف يؤدى إلى وجود نوع من رؤساء البلديات يتميز اساسا بالخبره المهنيه والفنيه قبل ان يكون قائدا جماهيرياً حتى يستطيع ان يسيطر على السياسة العامة للمدينة وهذا لايعني بأن رئيس البلدية لن يضطلع بدوره السياسي ، بل انه يكون سياسياً من نوع اخر بحيث يوفق بين المطالب والاحتياجات الملحّة ويوازن بين المصالح المحلية المختلفة وبين المصالح المحلية والمصالح القومية .

٧ ــ ضرورة توفير الاموال الكافية للبلديات لكي تتمكن من مقابلة الاحتياجات الحاضره والآتية مثل الخدمات العامة كوسائل النقل ومد شبكة مياه الشرب والمجارى والكهرباء وجمع القمامة بشكل سليم وغير ذلك ، واستملاك الاراضي اللازمةبأثمان معتدلة لتنفيذ التصميم الاساسي . وان أحد الطرق للحصول على الاموال هي عن طريق فرض الضرائب ، فمثلا نجد أن بعض البلديات في المانيا الغربية تفرض ضريبة معينة لحمل القمامة يبلغ مقدارها (٥٧,٢) مارك الماني سنويا للعائلة الواحدة في المنطقة السكنية . وأن نصيب مدينة (روتردام) الهولندية من الرسوم الحكومية يشكل ٨٥٪ من ميزانيتها السنوية ولاتقل هذه النسبه عن ٨٠٪ في اى من المدن الهولندية . وهناك بعض الضرائب تفرضها البلديات على من يقتني كلباً باعتباره مسئولا عن تنظيف الطريق من فضلاته .

ولاشك ان اختلاف اسلوب التمويل عامل يؤثر ليس فقط في نوعية المشروعات وكمها بل ايضا في نوعية التنظيم والاقسام اللازمة له . خاصة وان التمويل يتحكم ايضا في الامكانات فقد يسمح التمويل بأن تكون مستلزمات النظافة للمدينة كلها آليه ، ومن ثم يؤثر هذا على حجم جهاز النظافة من الافراد . وقد لايسمح فيكون الاعتماد كلية في النظافه على الافراد ومن ثم تتضاعف اعدادها وما تتطلب هذه التضاعفات من تأثير على التنظيم وهكذا .

٨ ــ ضرورة وجود التخطيط القومي الشامل للدوله وتخطيط محلي يتمشى مع هذا التخطيط الشامل . ولا يمكن أن يتم أي تطوير خارج إطار التخطيط القومي الشامل ، إذ ان ذلك يضمن للمشاريع ان تتكامل بمرور الوقت لتحقيق هدف اسمى للجماهير .

لذلك فقد أصبح من الضرورى اصدارتشريع شامل ينظم شئون العمران ، ومنها إعداد تخطيط شامل لكل اقليم ضمن اطار التخطيط العام للدولة ، واعداد التصاميم الاساسية للمدن والريف كما يتناول ايضا اعادة تنظيم قواعد فرز الاراضي للاغراض السكنية والتجارية والصناعية استكمالا لنواحي القصور في التشريعات القائمة .

٩ ــ ضرورة تطوير التشريعات التي بقيت كما هي منذ عشرات السنين دون ان تتطور بتطور المجتمع ويصبح تطبيقها في كثير من الاحيان امرا شاذا ، وهي ظاهرة يؤسف لها مع انها أبسط مايجب ان يتم تطويره .

ومن المعروف بأن القوانين والانظمة توضع لتنظيم المدن والمحافظة على تكوينها العمراني ، مع التمهيد والمحافظة على انسجام تطورها . ولذلك يجب ان تدرس تلك القوانين على اساس عمراني انشائي علمي صحيح ، يجمع بين احتياجات اليوم واحتمالات التطور . والقوانين التي تصلح لبلد قد لا تصلح لبلد آخر والتي تلائم جو منطقة قد لاتلائم جو منطقة اخرى .

وهناك عدة اشكال للسيطرة على استعمال الارض في اطار المتغيرات الحديثة ومن اهمها :

أ ــ السيطرة القانونية المحلية والتي تشمل مايلي :ــ

ــ قانون تقسيم المناطق (مساحات قطع الاراضي المخصصة للاستعمال السكني ومساحة وحجم المبني ، استعمال الأرض والكثافة السكانية) .

ــ قانون تقسيم الاراضي (مساحات القطع السكنية تفصيليا ، عروض الشوارع وانواعها ، الخدمات الاساسية ومواقعها الخ) .

ــ قانون المباني (الهيكل الانشائي ، مواد البناء المساحات المبنية التنظيم الداخلي للمبنى ، الخدمات الداخلية للمبنى .. الخ) .

ــ قانون التنظيم (عروض الشوارع ، ارتفاع المباني التهوية .. الخ) .

ب ــ تحديد قطاعات خاصة من الاقاليم الحضرية إما لمشاريع تنموية لها اولوية خاصة او حجزها لمشاريع تنمية مستقبلية وفي هذه الحالة يجب وضع الاسس اللازمة للسيطرة عليها إذ أن استيلاء الحكومة او البلديات على الأراضي المتاخمة للمناطق الحضرية والواقعة ضمن امتدادها العمراني المتوقع قد يكون مكلفا للبديات وعبئا ضخما على ميزانياتها مما قد يعرقل تنفيذ هذه السياسة عمليا ويتطلب وضع بعض البدائل مثل مشروعات اعادة تكييف استعمال الارض واستبدالها . وقد اتبعت هاتان السياستان في كل من

اليابان وهونك كونغ على التوالي . ومما لاشك فيه ان هذا الاتجاه يساعد على تخفيض المبالغ التي تدفعها الجهات المسئولة في شراء الأراضي والاستفادة بجزء من الزيادة في اثمان الارض نتيجة استثمارات الخدمات والمرافق العامة ، ويتم ذلك ضمن اطار مخططات التنمية الحضرية الشاملة .

جـ ــ مد الخدمات ذات البنيان التحتي بواسطة الدولة في مناطق محددة مما يؤثر بصورة مباشرة على سرعة تنمية هذه المناطق فمثلا يعتبر اقامة مشروع كبير في منطقة قريبة من مستوطنة بشرية عاملا مؤثرا على اتجاهات النمو العمراني ومشجعا على امتدادها في هذا الاتجاه .

د ــ هناك اتجاهات اخرى تقوم بها الحكومة لغرض التأثير على التنمية الحضرية مثل خفض الضرائب لتشجيع البناء وزيادة الضرائب على الأراضي الحضرية غير المستغلة لمنع المزايدة والمتجارة بها واشتراك الحكومة او البلديات مع القطاع العام والخاص في بعض المشروعات الاستثمارية مثل المشاريع السياحية .

١٠ ــ تحديد المناطق الصناعية وتقسيمها بموجب مخطط التخطيط الاقليمي والتصاميم الاساسية للمدن داخلها او خارجها ، وأن يُحظر إقامتها في غير تلك المناطق وذلك لانها مقلقة للراحه ومضره بالصحه ، وضرورة تصنيف الصناعات المختلفة الى انواع ومستويات وأن يُحدد لكل منها موقع معين واشتراطات خاصه ، وعند اختيار موقع المنطقة الصناعية في المدينة يجب الاخذ بنظر الاعتبار تنظيم ربط المواصلات بصورة مريحه مع المناطق السكنية . وتكوين الظروف الجيده لخدمة المنطقة الصناعية بالمواصلات الداخلية والخارجية وتأمين تطور ملائم للمنطقة المجاوره للمنطقة السكنية ، وكذلك تأمين حرية الدخول للبحيرات الاصطناعية الخضراء . وأما بخصوص المجاميع الصناعية الجديدة فيجب ان توطن كقاعدة في المدن الصغيرة (عدد السكان فيها بحدود ٥٠ الف نسمه) والتي تحوى على ظروف طيبه لتطوير الصناعة والاسكان . ولكن لا يحبذ السماح بحصر الصناعات في تلك المدن التي من الممكن ان تتحول الى مدن ضخمه (عدد سكانها اكثر من ٣٠٠ الف نسمه) .

ولا يسمح في المدن الضخمة جدا (عدد السكان فيها اكثر من ٥٠٠ الف نسمه) والمدن الضخمه (عدد السكان فيها يتراوح مابين ٢٥٠ ــ ٥٠٠ الف نسمه) بناء وانشاء معامل صناعة جديده وتوسيع القائمة منها وغيرها من الابنية التي تساعد على الهجره لهذه المدن عدا تلك الصناعات والمعامل التي لها علاقه مباشرة بتقديم الخدمات للسكان وبناء المدينة (كالصناعات الغذائية والانشائية ومرافق عامه لخدمة المدينة) وغيرها .

وعندما تحتم الضروره من الناحيه التكنيكيه والاقتصادية بناء المعامل الصناعية فيتم ذلك على ان تكون لهذه المعامل طبيعيه انتاجيه ويحبذ ان تشيد هذه المعامل في مدن خاصة تدعى المدن التابعه وكذلك يسمح بتوسيع المعامله القائمه كما في الحاله السابقه على ان لايؤثر هذا على زيادة عدد الكوادر لهذه المدينة بصفة عامة .

١١ ــ الارض المخصصة لبناء مدينة جديده أو لتوسيع المدن القائمه يجب ان يتم اختيارها على اساس توفر الظروف الطبيعيه والصحيه الجيدتين . وذلك لاستثناء الاعمال الغالبه لتهيئة الارض للسكن ويؤخذ بنظر الاعتبار ضرورة ضمان الارتباطات المريحه لوضعية الاحياء السكنية والصناعية مع تكوين منطقة حزام اخضر فيما بينها .

وعند تخطيط المناطق السكنية يجب ان تحل بصورة متجمعة كل المسائل الاجتماعية والاقتصادية والمعمارية والصحية والتكنيكية والانشائية مع الاخذ بنظر الاعتبار مراحل بناء المناطق السكنية ونموها في المستقبل . ويكون وضع التصاميم الاساسية للمدن لفترة تتجاوز ٢٥ ــ ٣٠ سنة وهذا يتناسب مع التخطيط الاقتصادي المنتظم .

وعند وضع التصميم الاساسي لمدينة ما ، يجب النظر الى تقسيم ارضها للاستعمالات المختلفه لغرض الانشاءات السكنية والحكومية والتجارية والصناعية والمخازن والمرافق العامه لخدمة سكان المدينة وخطوط المواصلات (السكك الحديدة والمائيه والجوية والسيارات) .

١٢ ــ عند تصميم المناطق السكنيه فمن الضروري العمل على تكوين أحسن ما يمكن من ظروف طبيعية للعمل والحياة وراحة السكان ولهذا يجب أن نضمن :ــ

أ ــ تكوين هيكل تخطيطي منظم وتصنيف الارض باستعمالات مختلفة لغرض توزيع الصناعات والمخازن وكذلك المخصصه للمواصلات والسكن والمناطق المخصصه للراحه .

ب ــ تنظيم ترابط المواصلات بصورة مريحه وغير خطره بين جميع اجزاء المناطق السكنية وكذلك التقليل من فقدان الوقت للحركه فيما بينها .

جـ ــ خدمة السكان بكل الاتجاهات وذلك على اساس توزيع الخدمات العامه ومناطق الراحه والمناطق التجارية والمخازن التي تشمل اجزاء المناطق السكنية .

د ــ توفير كل الخدمات العامه بما يساعد على تكوين احسن الظروف الصحية لحياة سكان المدينه وتعمل كذلك على زيادة الانتاج الصناعي والزراعي .

هـ ــ استغلال الثروة بصورة اقتصادية وبأحسن مايمكن كاستغلال استعمالات الارض وتجميع المعامل في مجاميع بصورة متناسقة من الناحية المعمارية والاقتصادية وذلك بتحديد طوابق الابنية ، ومجموعة الاجراءات الهندسية لتحضير الارض للبناء وتقديم الخدمات العامه وكل وسائل الراحه .

و ــ تخطيط وبناء المناطق السكنية يجب ان يتضمن كل المتطلبات الصحية من ناحيه توفر اشعة الشمس الكافية وضمان التهوية الطلقه والعمل على عدم تلوث جو المدينة ومياهها وتربتها من كل ماتقذفه الصناعات من مواد مضره للصحه العامه وضمان عدم تلوث مصادر مياه الشرب ، والقيام كذلك بالاجراءات لتحديد الضجيج المنبعث من المواصلات .

ز ــ الاغراس الخضراء يجب ان تدخل في اجزاء كل المناطق السكنية ويضمن ذلك تحسين الظروف الصحه والهيكل المعمارى العام للمنطقة السكنية .

١٣ ــ عند اعادة تخطيط المناطق السكنية يجب ان نضمن تحسين ظروف العمل والحياة ، وراحة السكان ورفع مستوى معمارية التخطيط والبناء الى درجة مشابهه للاحياء الحديثة . وعند اعادة تخطيط المناطق السكنية يجب القيام باجراءات لتحسين هيكلها التخطيطي وتنظيم توزيع الصناعات وما يتعلق بها من مشاريع كتحسين الظروف الصحيه وتكوين احياء ومحلات سكنية وتخصيص المساحه الضرورية من الارض لغرض توزيع الخدمات العامه ومناطق لراحه السكان وكذلك القيام بالاجراءات لتحسين ربط شبكة المواصلات .

١٤ ــ عند تنظيم وتطوير شبكة الشوارع الرئيسية للمدينة يجب تكوين روابط قصيره ومريحه بين الاجزاء المهمه من المدينة بعضها ببعض وكذلك مع ضواحيها والاخذ بنظر الاعتبار ضرورة استغلال الطرق والشوارع القائمة بصورة اكثر فعالية .

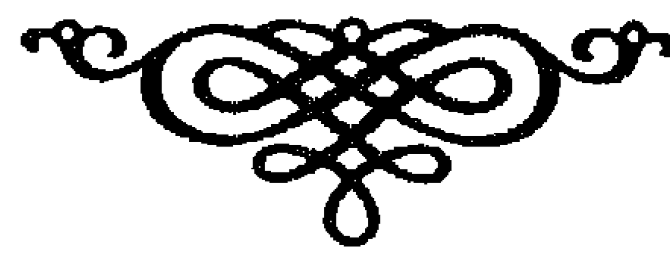
وعند وضع التصاميم الاساسية الكبيره يجب النظر للظروف القائمه والاخذ بنظر الاعتبار نمو السيارات في المستقبل وما يتطلبه من تشييد الطرق السريعة داخل المدن وعمل التقاطعات الضرورية لضمان حركة السيارات بالسرعة العالية ، هذه الطرق يجب ان تفصل بين المناطق السكنية بغرس الاشجار أما الشوارع والطرق الرئيسية للمدن فيجب ان تكون مربوطة ربطا مريحاً بالطرق الخارجية .

١٥ ــ ضرورة إعداد مخطط لسياسة التحضر للقطر كله يهدف إلى :

أ ــ التوزيع العلمي للموارد البشرية بشكل يتفق مع الأسس الحديثة للتخطيط .

ب ــ التطور المتوازن للأقاليم عمرانياً واقتصادياً .

جـ ــ تحديد حجم وتوزيع التجمعات البشرية (حضرية وريفية) .



الفصـل الرابـع

الادارة والتنظيم في أمانة مدينـة الريـاض

لمعالي الأستاذ عبدالله العلي النعيـم

أولا : الادارة في أمـانـة مدينـــة الريـاض

تحمل أمانة مدينة الرياض مسئولية الخدمات في عاصمة المملكة العربية السعودية ، وتعتبر نموذجا لبلديات المملكة التي نالت في الآونة الأخيرة اهتمام الدولة وعنايتها ، سواء في وضعها النظامي ، أو مكانها في خطط التنمية ، أو مجال الاصلاح الاداري ، او القفزات السريعة في التطوير والتحديث .. الخ ، لهذا فقد يكون من الأنسب البدء بعرض فكرة مبسطة عن اهتمامات المملكة بمجالات التنمية بصفة عامة والتنمية الادارية وتنمية الأقاليم والمحليات والبلديات بصفة خاصة .

(أ) التنمية والتخطيط في المملكة العربية السعودية

تتميز مسيرة التنمية ومنهجها في المملكة بان اهدافها الاقتصادية والاجتماعية تستند الى المبادىء والقيم الاسلامية والتراث الثقافي والاجتماعي للمجتمع السعودي والتي تنعكس على خطط التنمية الخمسية .

وهـذه الأهداف تتمثل في :

- الحفاظ على القيم الدينية والأخلاقية الاسلامية ، من خلال تطبيق مبادىء الشريعة الاسلامية ونشرها ودعمها .
- تعزيز الدفاع عن الدين الاسلامي ، وعن المملكة ، واستمرار ترسيخ الأمن الداخلي ، والاستقرار الاجتماعي فيها .
- مواصلة مسيرة التنمية الاقتصادية المتوازية من خلال تطوير موارد المملكة وزيادة دخلها لبلوغ الأهداف الأساسية .
- تنمية القوى البشرية عن طريق التعليم والتدريب .
- استكمال التجهيزات الأساسية .

وقد تميزت الفترة التي سبقت خطة التنمية الأولى بثلاث خصائص :

١ ــ توسّع وتحسّن مطرد في الجهاز الاداري .
٢ ــ التغلب على الضغوط والقيود المالية .
٣ ــ الاستمرار في النمو الاقتصادي المعتدل والتنمية العامة .

وفي خطة التنمية الأولى ١٣٩٠ ــ ١٣٩٥هـ كانت الخصائص والمقومات التي تكون الهيكل الاقتصادي السعودي النامي قد تبلورت وتحددت معالمها بالموارد الوفيرة لانتاج الطاقة ، وتركيز الدولة على انشاء التجهيزات الأساسية وتأمين اللوازم الأخرى .

ومن هنا ظهرت عقبتان أساسيتان على المستوى المحلي :

١ ــ عدم كفاية المرافق الأساسية .
٢ ــ نقص القوى البشرية .

وقد أتاحت زيادة الدخل توسعاً كبيراً في إجمالي مخصصات الميزانية خلال سنوات الخطة ، مع آثار ايجابية على تحركات الأيدي العاملة المحلية وفي توزيع القوى البشرية ، وزيادة حجم التوظيف في قطاعات الانشاءات والخدمات ، وفي التقدم الجوهري في الخدمات العامة والتجهيزات الأساسية .

وفي بداية خطة التنمية الثانية ١٣٩٥ ــ ١٤٠٠هـ كانت الظروف مواتية ، إذا ازدادت الامكانات المالية للمملكة ولم تعد هناك قيود تعترض التنمية وأصبحت قضية الطاقة الاستيعابية ومشكلة التضخم ، محل الاهتمام والعناية .

وتركزت استراتيجية الخطة الثانية على أربعة جوانب رئيسية :

١ ــ التجهيزات الأساسية الانشائية .
٢ ــ الموارد الهيدروكربونية : وتشجيع اقامة الصناعات المستندة الى استخدام الطاقة .
٣ ــ الادارة ، والتوسع الكبير في المؤسسات الحكومية والقوى البشرية العاملة فيها .
٤ ــ القطاع الخاص ، واتساع المجال أمام المؤسسات الخاصة للقيام بدور كبير في تنمية القطاعات الانتاجية .

وقد شهد الاقتصاد خلال الخطة الثانية معدلات نمو سنوية مرتفعة للانتاج المحلي ، إذ بلغ ٨,٠٤٪ ، بينما حقق القطاع غير النفطي نسبة نمو بلغت ١٥,١٣٪ .

أما خطة التنمية الثالثة ١٤٠٠ ـــ ١٤٠٥ هـ تميزت بأربع سمات إيجابية بارزة :

١ ـــ الدور العالمي للمملكة في المجال الاقتصادى ، وتمتعها بمكانة كبرى في المجتمع الدولي .
٢ ـــ التغلب على عقبات التكوينات الرئيسية .
٣ ـــ التحكم في الضغوط التضخمية .
٤ ـــ تحسن المستوى المادى والمعيشى لمعظم السكان .
وفي مقدمة أهداف هذه الخطة :

زيادة الفعالية الاقتصادية والادارية من خلال :

١ ـــ **تحسين التنظيم الادارى والاجراءات الحكومية** ، للاستفادة ـــ على نحو أفضل ـــ من طاقات القوى البشرية ولتحسين أداء الفرد وشعوره بالمسئولية .

٢ ـــ وضع **سياسات واضحة المعالم لتطوير القوى البشرية** ، بهدف إحلال السعوديين محل القوى العاملة الأجنبية الى أقصى حد ممكن .

٣ ـــ المحافظة على رأس المال الوطني الثابت .

٤ ـــ اعتماد الأموال الكافية لتشغيل معدات التجهيزات الأساسية .

٥ ـــ تحديد مستوى النفقات المدنية الحكومية .

وفي **نطاق البلديات** خطت المملكة خطوات كبيرة الى الأمام ، على طريق توفير تجهيزات أساسية قوية متماسكة في المدن والقرى . إلا أن هناك الكثير الذي ينبغي عمله ، لأن احتياجات المملكة في هذا القطاع كثيرة ومتنوعة .

وتهتم سياسة التنمية الشاملة لهذا القطاع بالنمو المنظم في المدن ضمن مناطق مقررة ، سعياً لتحقيق تنمية ناجحة للمدن ترتكز إلى تشجيع النمو الصناعي والتجاري في المواقع التي تتوفر فيها إمكانات التحول إلى مناطق إنتاجية .

وتلعب وزارة الشئون البلدية والقروية ، ووزارة الأشغال العامة والاسكان ، وصندوق التنمية العقارية دوراً هاماً في التنمية الاقليمية . وتتحمل وزارة الشئون البلدية والقروية المسئولية العامة ، في توفير خدمات صحة البيئة الأساسية وتخطيط ورصف الشوارع وإنشاء الحدائق العامة وتقديم كثير من الخدمات البلدية الأخرى .

ويتركز الاهتمام الأكبر لبرامج الخدمات البلدية والقروية في تخطيط وتصميم وإنشاء وتشغيل وصيانة معظم المرافق العامة في مدن وقرى المملكة . وتنفيذ البرامج على مستويات إدارية مختلفة ومتعددة ، فتتولى الوزارة بشكل عام القيام بالدراسات والمشاريع التي لا تستطيع المراكز المحلية تنفيذها لعدم توفر الامكانات الادارية لديها ، وتتولى البلديات ذات الامكانات الفنية أغلبية المشاريع الأخرى .

ومن بين **الأهداف الأساسية** للتنمية التي حددتها **وزارة الشئون البلدية والقروية تحسين الهيكل والنظام الاداري :**

أ ـــ **بإيجاد جهاز قادر** : فالادارة السليمة تشكل عنصراً أساسياً لتحقيق كافة الأهداف .

ب ـــ **تحقيق قدر من اللامركزية** : لتتمكن الوزارة من الاضطلاع بدورها الرئيسي .

جـ ـــ **تعزيز دور السلطات المحلية** : للقيام بمهام القيادة .

ومن هذا العرض السريع نلمس مدى اهتمام المملكة بتحقيق أهداف خطط التنمية الشاملة بصفة عامة ، ونظرتها التقديرية لدور الادارة وأثرها في عمليات التنمية ، ثم في عنايتها بالتنمية المحلية والارتقاء بالبلديات والقرى بوصفها اللبنات الأساسية للمجتمع .

(ب) نظام البلديات الجديد في المملكة :

إلى وقت صدور النظام الحالي ، كانت البلديات تخضع للنظام الصادر بالأمر السامي رقم ٨٧٢٣ بتاريخ ٢٠ /١٣٥٧/٧هـ الذي كان يحدد طبيعة عمل البلديات ونشاطها ، بوصفها الأجهزة المشرفة على تنظيم المدن على مقتضى القواعد الصحية العامة ، وعلى تجميل المدن والعمل على ما يؤدي إلى تحسين منظرها ومنحها حق الرقابة على مصالحها ومرافقها . كما كان النظام يحدد ، تفصيلًا ، الأوضاع الوظيفية للبلديات وواجباتها وطريقة توزيع الأعمال والقيام بها . وكان هذا النظام بداية لمنح البلديات صلاحيات أوسع ، واختص بعض البلديات الكبرى بأسلوب إداري متقدم تشارك به في العملية الادارية مجالس مكونة من أعضاء منتخبين من المواطنين إلى جانب المسؤلين التنفيذيين الذين يعيّنون من قبل الحكومة .

ثم صدر (النظام الحالي) بالمرسوم الملكي رقم م/٥ بتاريخ ٢١ /٢/ ١٣٩٧هـ بنظام البلديات والقرى فاضفى على البلديات الشخصية الاعتبارية ومنحها استقلالًا مالياً وإدارياً ووسّع من مجالات نشاطها ومدّ في صلاحياتها واختصاصتها وحدد سلطاتها في :

١ ـــ **المجلس البلدي** : ويمارس سلطة التقرير والمراقبة .
٢ ـــ **رئيس البلدية** : ويمارس سلطة التنفيذ بمعاونة أجهزة البلدية .

وأن يكون وزير الشئون البلدية والقروية هو المرجع الاداري للبلديات .

وحدّد النظام وظائف البلدية بأن اختصها ـــ مع عدم الاخلال بالصلاحيات المقررة لبعض الادارة والمصالح ـــ بجميع الأعمال المتعلقة بتنظيم منطقة المدن وإصلاحها وتجميلها والمحافظة على الصحة والراحة والسلامة العامة ، ومنحها ـــ في سبيل القيام بذلك ـــ الحق في اتخاذ التدابير اللازمة ، ثم أشار إلى نواح حدّدها بالذات لأهميتها مثل : التخطيط التنظيمي ، والتراخيص بإقامة الانشاءات والأبنية والمحافظة على مظهر ونظافة المدينة ، وإنشاء الحدائق والمتنزهات ، ووقاية الصحة العامة ودرء خطر السيول ، وتوقي حدوث الحرائق واطفاؤها ، وإنشاء أسوار من الأشجار حول المدينة ومراقبة المواد الغذائية والاستهلاكية ، ونزع ملكية العقارات للمنفعة العامة ، ومنع وإزالة التعدي على أملاكها الخاصة وأملاك الدولة وتشجيع النشاط الثقافي والرياضي والاجتماعي ، هذه التدابير التي نص عليها النظام يمكن تقسيمها إلى تدابير : مرفقية خدمية ، مالية وإدارية ، لائحية وإجرائية ، في نطاق أحكام النظام .

ومن مظاهر اهتمام النظام بالبلديات ودعمها وإطلاق يدها في إدارة شئونها منحها صلاحية عقد القروض من المؤسسات الحكومية المختصة الحكومية وقبول الوصايا والهبات المتمشية مع الشريعة الاسلامية ، واعتبار الأراضي التي لا يمتلكها أحد داخل حدود المدينة ملكاً لها ، وحق البلديات في أن تعقد فيما بينها اتفاقيات في الأمور المتعلقة بمصالحها المشتركة .

غير أن مدينة الرياض (العاصمة) تعيش واقعاً حضارياً يختلف عن باقي مدن المملكة ، وربما عن كثير من عواصم العالم . فهي تشهد حركة تعمير وبناء وتشييد تجري بمعدلات خارقة ، وتواجه نشاطاً اقتصادياً وتجارياً متزايداً ، ونشاطاً ثقافياً واجتماعياً ورياضياً متنامياً ، وهجرة سكانية ضخمة من مختلف مناطق المملكة ومن خارجها ، سعياً وراء فرص العمل المتاحة بها ، واتساع في رقعتها فاق كل التوقعات (كان المخطط الرئيسي الأول للمدينة يحدد نطاق المدينة الجغرافي بـ ٣٠٧ ك م^2 فأصبح الآن يفوق الألف كم^2 ثم الاستعداد بحي جديد تنقل إليه السفارات من جدة ، ومناطق للجامعات والمناطق الصناعية ، ومناطق لاسكان ذوي الدخل المحدود من المواطنين وفئات أخرى ، والمطار الجديد ، وتطوير منطقة قصر الحكم .. الخ . وحجم إنفاق ضخم يمثل في ميزانية الأمانة وحدها أضعاف ما كان عليه من سنوات قليلة ، بخلاف نفقات المشاريع الأخرى كالمياه والكهرباء والهاتف والخدمات العامة) . هذه الأعباء الجسام ومسئوليات خطط التنمية الطموح ونشاط القطاع الخاص في مختلف المجالات الانمائية وما حدده نظام البلديات الجديد من مهام وما أضافه من مسئوليات وضع (أمانة المدينة) موضع التحدي الكبير بالتصدي لحمل الأمانة والقيام بمهامها وسط هذه المتغيرات .

وفي انطلاق أمانة مدينة الرياض لأداء رسالتها والقيام بمهامها ، كان طبيعيا الا تتخلف عن ركب العلم والمعرفة ، بل كان لزاما عليها أن تطرق كل باب تجد وراءه أسلوبا حديثا ، أو وسيلة متطورة لرفع مستوى الأداء بين منسوبيها وتهيئة اجهزتها لحمل المسئولية والارتفاع إلى مستوى الأهداف السامية التى حددتها المملكة في خططها التنموية الطموح .

وقد تدارست الأمانة ابعاد مهامها وطبقت العديد من اساليب الادارة والتنظيم وهي مستمرة في ذلك ، وفي متابعة المسيرة ، وتقييم أبعاد التجربة ونتائجها ، وبمحاولة تطويع المبادىء الادارية والتجارب والخبرات العلمية لمصلحة العمل والنهوض به والأخذ بكل مستحدث وجديد .

(جـ) تطبيق الأساليب الادارية والتنظيمية في أمانة مدينة الرياض .

١ ــ القوانين واللوائح والأنظمة

قدمنا أن القوانين والأنظمة تمثل المرتكزات الرسمية للادارة العامة ، وأن اللوائح والتعليمات هي التي تضع تفصيلات العمل والاجراءات ، وتبين الاختصاصات والأطر العامة للتفويض في السلطات والصلاحيات وكلما كانت الأنظمة واللوائح واضحة مع حركة التطوير ، كانت دافعة إلى انتظام العمل غير معوقة لحركته .

وقد أشرنا إلى النظام الحالي لبلديات المملكة واوضحنا أنه جاء تشريعا واقعياً ، أضفى الشخصية الاعتبارية على البلدية واطلق يدها في مباشرة مهامها . وقد أخذت الأمانة على عاتقها مهمة تطبيق احكامه منذ صدوره بعناية فائقة .

والجدير بالذكر أنه **عرض للعملية الادارية في البلديات** بدقة ومهارة ، ففرق بين مرحلة وضع السياسات والخطط والتقرير ، ومرحلة التنفيذ ، ثم حدد المرجع فيما قد يحدث من خلاف في الرأي أو اتخاذ لقرار معين أو تصديق على إجراء ما أو الاعتراض عليه .

وتلعب الوحدات المحلية دورها في تحقيق التنسيق بين البرامج والمشاريع التى تنفذ في نطاقها ، **وهذه المهمة التنسيقية** تبدو أساسية ، بغض النظر عن حجم الوظائف المنوطة بالمجالس والهيئات المحلية ، ولذلك فإن من حقها ــ حتى في حالة عدم قيامها بالاشراف المباشر على التنفيذ ــ ان تطلب تقارير دورية عن الأعمال التنفيذية ، وعن تقدم العمل في المشاريع ، لأن نجاح برامج التنمية يتوقف على وجود ادارة فعّالة قادرة على الحركة والتصرف بمرونة ، وإسناد ذلك الدور إلى الوحدات المحلية أصبح من المسلمات .

وفي مدينة الرياض تؤدي « الهيئة العليا لتطوير المدينة »مهمة الاشراف على تنفيذ مخطط المدينة وفقا لقرار إنشائها الصادر من مجلس الوزراء برقم ٧١٧ وتاريخ ٢٨ - ٢٩ / ٥ / ١٣٩٤ هـ والقرارات المعدلة والمفصلة له ، وتقوم الهيئة حاليا باختصاصاتها واختصاصات المجلس البلدي ، ويتلخص ذلك فيما يلي : -

١ ــ رسم السياسة العليا لتطوير مدينة الرياض .
٢ ــ اقرار مخطط المدينة الشامل وتعديله وتطويره .
٣ ــ اقرار خطة تنمية المدينة .

كما لا يجوز رصد أية اعتمادات لمشاريع تنمية المدينة في الميزانية العامة قبل اقرارها من الهيئة العليا ، وكذلك حقها في متابعة تنفيذ الخطط والمشاريع ومراقبتها .

وهناك اتجاه لاعطاء الهيئة صلاحيات الهيمنة على رسم السياسة واعداد خطط وبرامج التنمية في جميع النواحي العمرانية والاقتصادية والاجتماعية لمختلف الأجهزة التى تمارس نشاطا بالمدينة .

ومفاد هذا أن **رسم السياسة ووضع الخطط ، وسلطة التقرير من صلاحيات الهيئة التي لها أن تتابع التنفيذ وتراقب وتقيّم العمل والانجاز** .

وجاء نظام البلديات دقيقا في تحديد سلطة التنفيذ بالنص على أن الذي يمارسها هو رئيس **البلدية (الأمين)** بمعاونة أجهزة البلدية ، وهو تأصيل قانوني لمراحل العملية الادارية وضرورة **تركيز التنفيذ في شخص واحد** ، ولما كان أمين مدينة الرياض عضوا في الهيئة وامينا عاما لها ، فانه بذلك يمثل حلقة الوصل بين جهاز التخطيط وجهاز التنفيذ .

أما **نظرية الوصاية الادارية** ووجود مرجع للوحدات المحلية فقد كفلها النظام بالنص على أن يكون **وزير الشئون البلدية والقروية هو المرجع الاداري للبلديات** .

وأما اللوائح والتعليمات والأوامر التي تنظم سير العمل بمختلف الأنشطة البلدية فقد جمعت وفقا لترتيب اصدارها ويجرى العمل بالأمانة لتصنيفها وافراد مجموعة لكل لون من الوان النشاط تشتمل على كل ما صدر ، وتتسع لما يجد من إضافات وتعديلات .

ويتصل بالاجراءات مبدأ **تبسيط الاجراءات** ، وقد قطعت الأمانة فيه خطوات طيبة حينا اعادت دراسة اجراءات منح فسوح البناء ورخص المحلات العامة واعدت نموذجا متكاملا لكل منها يطبق منذ سنين .

٢ — العنصر البشري :

قد يكون من الأوفق أن نوجه اهتمامنا إلى الانسان في المجال الذي نحن بصدده في الادارة المحلية وإدارة البلديات ، **فنقول أن الانسان هو الغاية وهو الوسيلة** الأساسية لبلوغ الغاية ، ذلك أن اهدافنا العامة تكمن في كيف نقدّم — على أفضل وجه — الخدمات البلدية والخدمات العامة إلى المواطنين ، كيف نسعدهم ونسهر على راحتهم ونحافظ على صحتهم ونضمن سلامتهم ، كيف نسعى دائما لأن تكون مدينتهم نظيفة أنيقة ذات حدائق وأشجار وجمال متجدد .

وقد أحسست بواجبي الأول — كمسئول عن أمانة المدينة — أن أتجه إلى المواطنين في لقاءات مفتوحة أكاشفهم واستمع إليهم وأتلقى توجيهاتهم وآراءهم ، فتعددت لقاءاتي بهم أصارحهم ويصارحونني فنلتقي حول (الهدف) وهو خدمتهم وإسعادهم وأنهم مع منسوبي البلدية يمثلون (الوسيلة) لتحقيق هذا الهدف .

وفي أحد هذه اللقاءات كان محور الحديث حول (دور المواطن تجاه البلدية ودور البلدية تجاه المواطن) قلنا للمواطنين : إننا نحاول ومن يحاول يُؤجر فإن ينجح نال أجرين وإن كانت الأخرى فقد نال أجر المحاولة ، وقلنا لهم : إننا نستلهم حاجة المدينة من المواطنين ونتقبل نقدهم الهادف برحابة صدر ، أن تنتقد الامانة بكل أمانة وان توجهها إلى الاخطاء وفي نفس الوقت ان نوجه المواطنين إلى التعاون مع الامانة والبعد عن ارتكاب الاخطاء ، لاننا لا نستطيع ، بدون المواطنين ، ان ننجح في اداء رسالتنا .

وأعتز بنتائج هذه اللقاءات وآثارها البعيدة في تذويب الثلوج وتقريب القلوب وتكاتف الجميع مع البلدية على تحقيق الأهداف العامة وارتفاع مستوى أداء الخدمات بها والفوز برضاء المواطنين .

وحين ننتقل إلى دور **العنصر البشري في العملية الادارية بالمحليات والبلديات** وأقصد بذلك **منسوبي المحليات والبلديات** اذكر عبارة بسيطة قدمت بها في إحدى محاضراتي العامة بجامعة الملك سعود :

« لن تستمعوا لي كأستاذ جامعي أو مدرس للادب العربي ولن يكون حديثي اليكم جزل الألفاظ قوي العبارة موشي بغريب المعاني ومترادف الكلمات . بل سيكون بسيطا كبساطة الأشياء التي نتعامل معها ، شعبيا في تعابيره وألفاظه كشعبية أعمال أمانة مدينة الرياض ، مختلطا لا تعرف اوله من آخره ولا رأسه من قدمية كاختلاط الاعمال في أمانة مدينة الرياض وتشعبها وتنوعها » .

ولعل في بساطة هذه العبارة ما يكشف عن **صعوبة دور الادارة في المدن والبلديات** وكيف تواجه أعباء العمل المكثف والمتزايد والمتطور وكيف **تسير العملية الادارية في البيئة الحضرية** وتحاول الافادة من معطيات العلم والتقنية للوفاء بمطالب المواطنين .

واستهداء بهذه المبادىء ، بذلت امانة مدينة الرياض **جهودا مكثفة للعناية بالعنصر البشري** فيها اختياراً وإعداداً وتدريباً وتوجيهاً ورعاية فقد أقبل **الشباب السعودي المؤهل** على وظائف الأمانة وعلى الأخص وظائف **المهندسين** بمختلف تخصصاتهم حتى تجاوزت نسبتهم ٧٥ ٪ من إجمالي الوظائف الهندسية ، وقد قاموا بجهود مشكورة في الارتفاع بمستوى الاداء في الاجهزة الفنية .

وفي **البلديات الفرعية** تولي رئاستها نخبة مختارة من الشباب السعودي المثقف (مهندسون واداريون) حملوا امانة العمل بكفاية وحازوا ثقة المواطنين ونحن في الطريق إلى استكمال وظائف الوكلاء من نفس المستوى .

أما **حركة التدريب** فتشمل مختلف المستويات والتخصصات سواء الانخراط في البرامج التي يعدها معهد الادارة العامة أو غيره من الاجهزة ، أو حضور الندوات والدورات التي تنظم في الخارج ، وبدأ التعاون مع (المعهد العربي لانماء المدن) التابع (لمنظمة المدن العربية) ومقره مدينة الرياض للاستفادة من امكاناته المتخصصة في المدن والبلديات في مجال التدريب والأنشطة الأخرى .

٣ — التنظيم وإعادة التنظيم :

حينا يزيد حجم العمل عن قدرة شخص واحد لاتمامه ، تظهر الحاجة إلى إيجاد نوع من التنظيم لتقسيمه وتوزيعه على الافراد المنوط بهم انجاز هذا العمل .

وقد يبدأ التنظيم بسيطا متحررا بلا قواعد محددة ، اللهم إلا التقسيم الاجتهادى للزمن والنشاط والمسئولية ، وقد ينجح في البداية طالما ظل حجم العمل محدودا وعدد الأفراد صغيراً لكن كلما تضاعف حجم العمل وازداد عدد القائمين عليه زادت بالضرورة أعباء التنظيم لمواجهة حالات الاضطراب والازدواجية ومشاكل التهرب من المسئولية ، وضعف التنسيق ، وعدم وجود الحدود والفواصل والقواعد والاجراءات التي تحكم سير العمل وانتظامه .

والتنظيم في تصوره المبسط يستهدف ايجاد افضل الوسائل لتنسيق الجهود وتفاعل مختلف عناصر الادارة والاتجاه بها نحو الهدف المحدد .

وإعادة التنظيم عملية مستمرة ، حتى في أكبر المنظمات ثباتا واستقراراً ، فالتجارب وعجلة الزمن ومقتضيات التطور والسباق نحو الافضل والاحسن تتطلب إجراء التعديل والتبديل في أجهزة المنظمة وإعادة تخطيط التنظيم وتصميمه ليلائم الحاجات الجديدة ومطالب التحديث . والتنظيم الجيد ليس ضمانا للنجاح ، مالم تتوافر باقي العناصر الأخرى ، لكن التنظيم الضعيف يجعل النجاح شبه مستحيل مهما كانت قدرات المديرين .

والمؤسسات والمنظمات لاتتفق في طبيعتها وظروفها وبيئتها وحجمها ونوعية وظائفها وأعمالها وقدرات وامكانات العنصر البشري والامكانات

الاخرى بها ، ومن هنا جاء التنوع في أساليب التنظيم والادارة واستخداماتها .

والمدن والبلديات — كما قدمنا — تحمل أعباء كبيرة ومتنوعة ومتغيرات في تطور الخدمة ومشاكل التحول الحضاري وغير ذلك ، لهذا كان تنظيمها صعبا وإعادة تنظيمها أصعب .

وعن **تنظيم أمانة مدينة الرياض** يمكن أن نستخلص ما يلي : —

١ — إضافة إلى جهود الامانة ، فقد تمت الاستعانة ببعض الخبراء في تنظيم البلديات الكبرى ، كما قدمت مؤسستان عالميتان مشروعين خلال الأعوام الخمسة الماضية . ويجري حاليا **اعادة تنظيم بمعرفة معهد الادارة العامة** وبعض خبراء الأمانة .

٢ — يظهر في خريطة الهيكل التنظيمي* (**الهيئة العليا لتطوير مدينة الرياض**) بوصفها الجهاز التخطيطي المسئول عن رسم السياسة ووضع الخطط والبرامج لتطوير المدينة .

٣ — يبدو (**الأمين**) على قمة **الجهاز التنفيذي** للأمانة ، وحلقة الوصل بالجهاز التخطيطي (الهيئة العليا) .

٤ — يتلو الامين في خط السلطة :

١ – وكيل الامين للشئون الفنية .

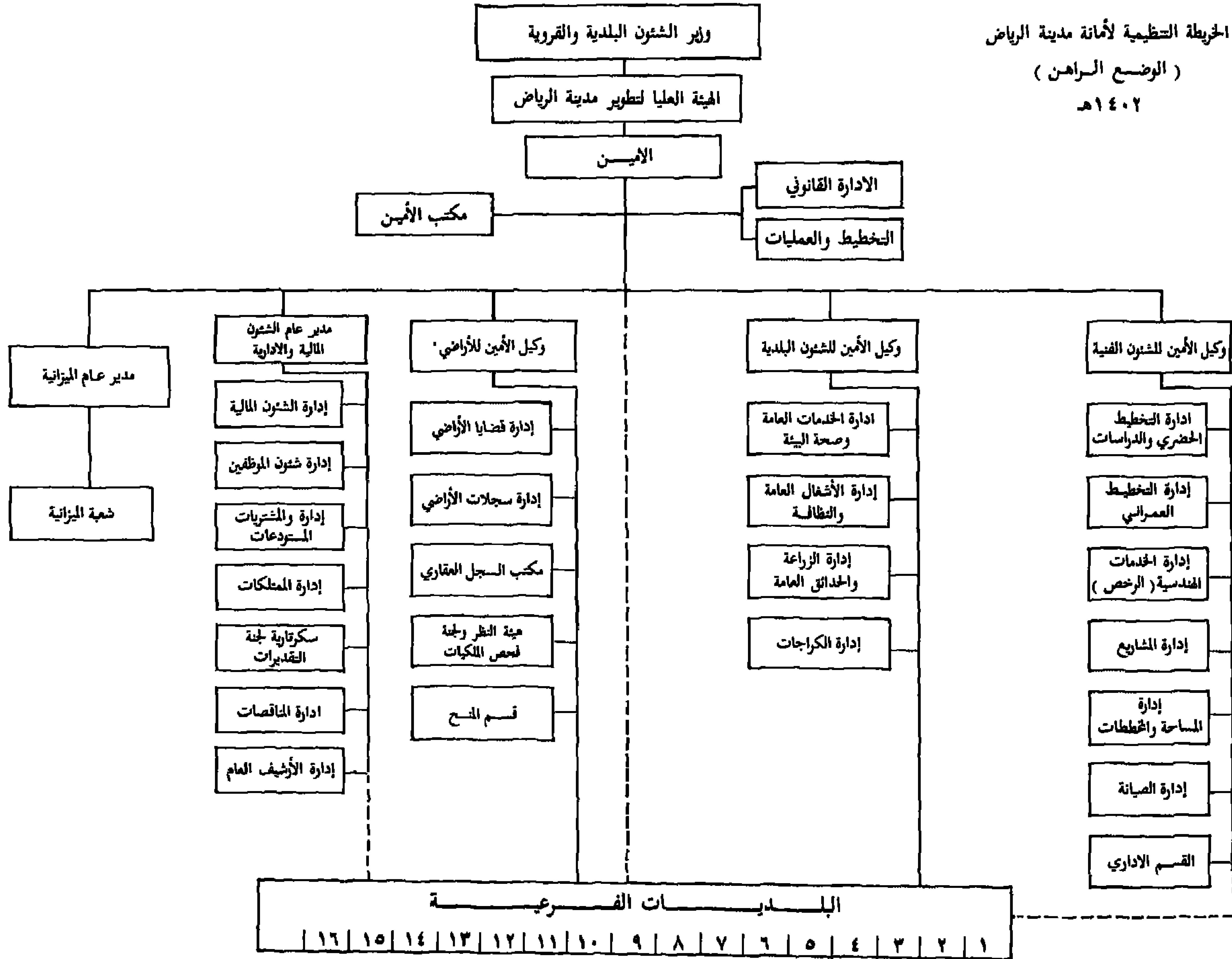
٢ – وكيل الامين للشئون البلدية

٣ – وكيل الامين لشئون الاراضي .

٤ – مدير عام الشئون المالية والادارية .

ثم مستوى الادارات وبعض الاقسام .

شكـــل (١)

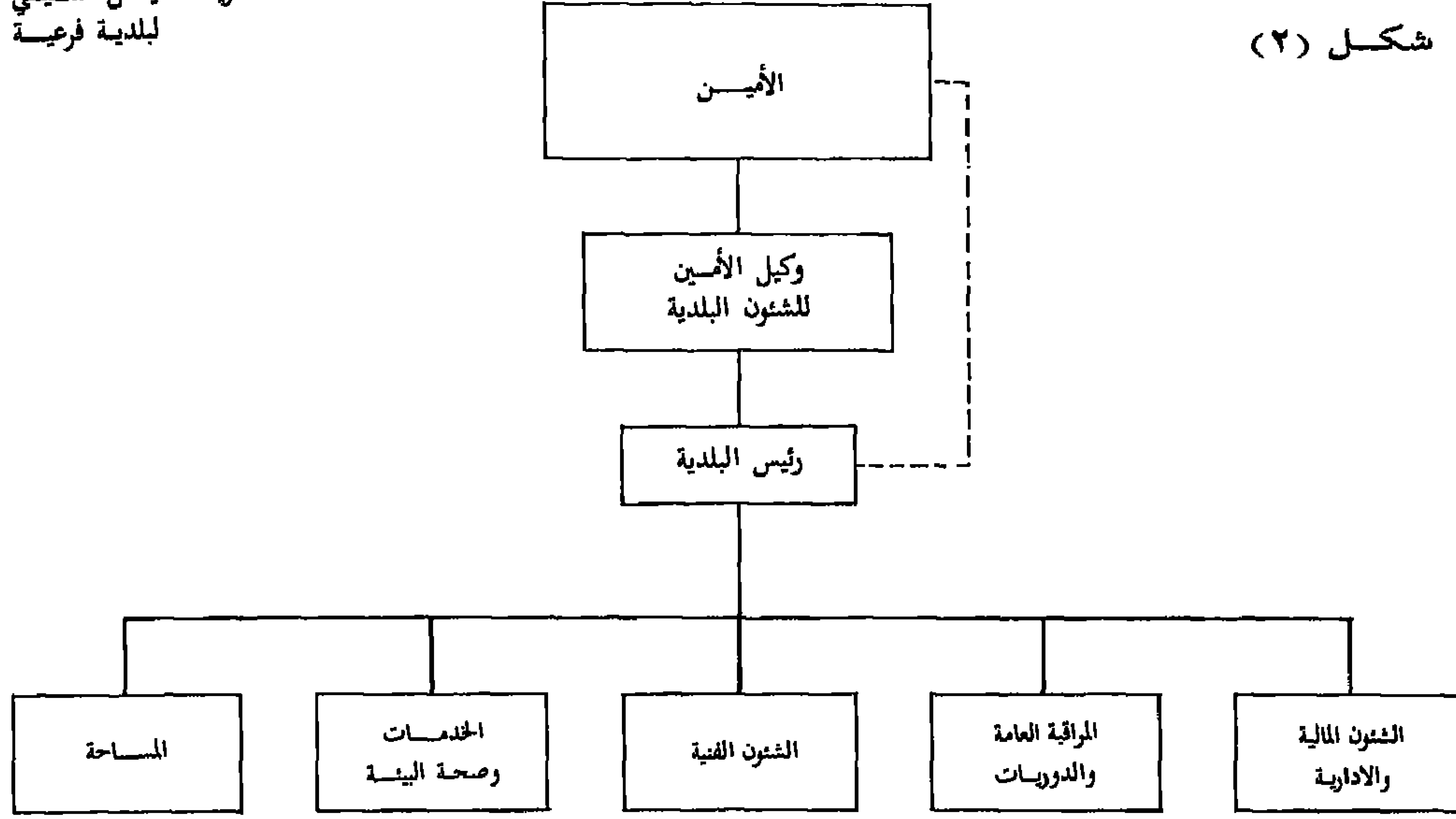


---

* أنظر شكل رقم (١) .

شكـــل (٢)

خريطة الهيكل التنظيمي
لبلدية فرعيـــة



ويختص كل منهم بنوع معين من الادارات والأقسام المتجانسة يشرف عليها ويسأل عنها أمام الامين .

وقد مُنح كل منهم ، في نطاق قطاعه ، صلاحيات واسعة وفُوّض في بعض اختصاصات الأمين لاطلاق يده وتمكينه من الاشراف على حسن سير العمل في اداراته .

ويجدر بالذكر أن وكالة شئون الأراضي قد استُحدثت في ميزانية ١٤٠١ / ١٤٠٢ هـ وخصص لها مبنى مستقل يضم جميع إداراتها وأقسامها ، ويتواجد الأمين بها يوماً أو أكثر أسبوعيا لتسيير أمورها وحل مشاكلها . على أن قصر المستوى الثاني للامين على هؤلاء الأربعة يعتبر تطبيقا جيدا للمبدأ الاداري والتنظيمي في حصر (نطاق التمكن أو مدى الاشراف) Span Of Control مما يؤدي إلى سرعة اتخاذ القرار وإنفاذه والاشراف الأمثل على سير العمل .

٥ — يضم التنظيم **وحدات استشارية** : مكتب الامين . ادارة الشئون القانونية . وحدة التخطيط والسياسات .
وفي هذا المجال فقد تم انشاء ادارة للتخطيط والمتابعة ووحدة للتنظيم ، وادارة للعلاقات العامة .

٦ — في قطاع الشئون الفنية : **واهتماما بالبحوث والدراسات** استحدثت ادارة التخطيط الحضري والدراسات . وقسم لتجميل المدينة .

٧ — تطبيق **اللامركزية الاقليمية** (الجغرافية) .
ويظهر في البلديات الفرعية وعددها ١٦ بلدية تتبع في خط السلطة وكيل الأمين للشئون البلدية . على أن الاتصال المباشر في الأمور الهامة قائم بينها وبين الأمين وفي الجزء الثاني من هذا البحث سنتطرق لموضوع اللامركزية في أمانة مدينة الرياض .

٨ — تطبيقات أخرى من **عدم التركيز الاداري** تبدو في : —
أ — ادارة الزراعة
ب — ادارة الصيانة
جـ — كراجات الأمانة
د — إدارة التخطيط الحضري والدراسات .

وقد خصص لكل منها مبني خاص ومُنح مديرها صلاحيات كافية لسرعة الحركة ومباشرة مهامهم دون معوقات .

٨ — يمثل الهيكل التنظيمي للأمانة الشكل الحديث للأطر الرسمية للمنظمات وهو (التنظيم الرئاسي الاشرافي) ، الذي يجمع بين مزايا التنظيم الرأسي أو الاداري والتنظيم الوظيفي ، فهو يضم (الاداريين والفنيين) في جهاز واحد وتحت قيادة واحدة (الامين) وإن كان قد خطا خطوة رائدة في أساليب التنظيم بتطبيق مبدأ التخصص والتكامل ، حيث جعل الادارات والأقسام الهندسية والفنية تحت إشراف وكيل الأمين للشئون الفنية ، وجميعها إدارات وأقسام ذات طبيعة هندسية وفنية اختصت كل منها بمرحلة أو عمليات محددة من الشئون الفنية ، ثم تتعاون هذه التخصصات في انجاز عمل انشائي أو هندسي أو فني متكامل .

وهناك إدارات أخرى جُعلت تحت إشراف وكيل الامين للشئون البلدية كالزراعة والأشغال العامة والنظافة والخدمات وصحة البيئة، وكل له تخصص ومجال يكاد ينفرد بذاته ، لكن جمعها تحت قيادة إشرافية واحدة يحقق مبدأ التنسيق والتكامل .

وفي مجال **النظافة العامة** ، أخذت الامانة بهذا المبدأ فتعاقدت مع إحدى الشركات العالمية المتخصصة لتنظيف حوالي ثلث مساحة المدينة

وتركت المساحة الباقية لجهاز النظافة الخاص بالامانة ودعمته بالمعدات والآليات الحديثة واتاحت تبادل الخبرات بين الجهازين . وتعتبر الرياض حاليا من أنظف عواصم العالم .

وكذلك الحال — كما أقدمنا — بالنسبة لوكالة شئون الأراضي . غير أن مبدأ التخصص والتكامل يبدو واضحا في جمع كل هذه التخصصات في النهاية تحت إدارة (الأمين) وتنسيقه وتوجيهه لتؤدي جميعها ، في إيقاع واحد ، نغما واحدا منسجما تستسيغه مباديء الادارة — وتقبله آذان المواطنين.

أما (**عنصر التمويل**) فقد كفلته المملكة أعزها الله إذ سخت في البذل ولم تبخل بدعم ولكن في اطار الخطة العامة للتنمية الشاملة ولتحقيق أهدافها .

وعن مستحدثات العلم والتقنية :

- تستخدم الامانة الآلات والمعدات والاساليب الحديثة في مختلف الانشطة البلدية : تخطيط ، تنظيم ، مساحة ، صيانة ، زراعة ، نظافة ، حماية البيئة . اداء مكتبي .
- بدأ استخدام الكومبيوتر في أعمال شئون الموظفين وصرف الرواتب والمكافآت ... الخ .
- تستكمل الدراسة لانشاء مركز للوثائق والمعلومات .
- تعد الدراسة لوضع نظام حديث لحصر وتسجيل اراضي الامانة وتنظيم السجل العقاري .

ولا نقول : إننا احطنا باساليب التنظيم والادارة وطبقناها جميعا بنجاح تام . بل إن ما عملناه لا يعدو أن يكون بداية على الطريق الطويل وسط مشاكل الادارة ودروبها ومنحنياتها وتجاربها المتجددة وتفريعاتها العديدة في قطاع البلديات .

ثانياً : اللامركزية في أمانة مدينة الرياض

تواجه الدول النامية تحديات كثيرة في مسيرتها نحو تحقيق أهداف التنمية وتضييق الساحة التى تفصل بينها وبين ما وصلت اليه الدول المتقدمة ، ومن بين هذه التحديات ضغوط الاستعمار الجديد ودوائر النفوذ الدولية وبؤرات القلق والاضطراب المزروعة في وسط كثير من المناطق الحيوية في العالم، فضلا عن العوامل الذاتية الاخرى كالقصور في الموارد المادية أو البشرية .

وكان على الدولة أن تقوم بدور رئيسي في تشكيل أساليب التنمية ودفع عجلتها والتصدي لمختلف التحديات ، لا في مرحلة السياسة ووضع الخطط ، ولا بالتوجية ، والتنسيق والرقابة فحسب بل في عمليات التنفيذ ومراحله المتعددة والمتشبعة ، وجاء التطور الهائل في الأجهزة الادارية وظهرت مشكلة توزيع مهام الحكومة المتزايدة في مختلف أفرع نشاطها وعلى اتساع رقعة ارضها لضمان تحقيق أهداف التنمية الطموح بأقصى معدلات السرعة والكفاية ، ولمواجهة هذه المشاكل اتجهت الدولة — فيما اتجهت اليه — إلى أسلوب اللامركزية تطبقه بشكل أو بآخر حسب حاجتها إلى توسيع عمليات صنع القرار وتنفيذه مرفقياً أو إقليمياً .

وعلى المستوى المحلي كانت إدارة المدن من أسبق تطبيقات اللامركزية ، ذلك أن الادارة تمارس نشاطها وسط مواقع العمل وفي ميدانه وفي مختلف مجالات الشئون البلدية ، وأقرب الخدمات إلى المواطنين وأكثرها إلحاحاً واستمرار وتجددا ، وأشدها حاجة إلى سرعة البت وفورية اتخاذ القرار ، ثم عليها أن تواكب حركة التنمية وتواجه مقتضيات التطوير وتسعى ، دائما ، للارتفاع بمستوى الأداء ونيل رضا المواطنين.

المركزيــة واللامركزيــة :

تعني المركزية حصر الوظيفة الادارية وتركيز سلطتها في شخص واحد . وهنا نجد أن شخصية القائد وصفاته وخبرته وذكاءه وصائب تفكيره ورجاحة رأيه وعدالة حكمه ، وحسن خلقه ، تؤدي جميعا إلى نجاح قيادته وقوة إشرافه وفعالية رقابته ، وتبعث على الاطمئنان إلى ما يتخذه من قرارات وما يصدره من أوامر وتوجيهات وتجذب اليه العاملين تحت قيادته فيما يجمعهم من تنظيم موحد القيادة والنظام والاسلوب والمرجع .

ولكن المركزية ، مع ما فيها من قوة وانضباط ، لا يمكن ان تصمد أمام تطوير الأنظمة وتضخم الأجهزة الادارية وتعدد مجالات نشاطها وزيادة أعداد القوة البشرية العامله فيها وتنوع مستوياتها وتخصصاتها واتساع رقعة العمل الجغرافية . حينئذ تبدأ قوة المركزية في الضعف وتخفف شدة قبضتها وتظهر الحاجة إلى تخفيف العبء عنها وتوزيع السلطة بينها وبين المستويات الادارية المختلفة ومنحها قدرا مناسبا من الاستقلال في مباشرة صلاحياتها ، في النطاق المرسوم لها وتحت اشراف ورقابة السلطة المركزية وهذه هي سمات اللامركزية .

صـــور اللامركزيــة :

من صور اللامركزية تخصيص إدارة معينة بممارسة صلاحيات واسعة واستقلال مناسب في التصرف وفي اتخاذ القرار في النطاق الذي يُرسم لها للنهوض بمرفق معين (كهرباء، مياه ، تعليم عال ، مؤسسات صناعية أو إقتصادية .. الخ) والانطلاق في سبيل تحقيق الاهداف العامة متحررة من قيود الروتين العام وهي ما تعرف **باللامركزية المرفقية** .

كذلك نرى صوراً شتى من اللامركزية دخلت مجالات عدة إلى جانب المركزية أو بديلا عنها في : منظمات ومؤسسات تدير أنشطة متخصصة (فنية، علمية، بحوث ودراسات، هيئات دينية، مؤسسات اجتماعية، أجهزة خدمات استشارية ..) .

وفي عملية **اتخاذ القرار** تبدو المركزية المطلقه عند استبعاد المرؤسيين بالكامل من صنع القرار ، ونراها تقترب من اللامركزية عند تفويض السلطة لهم بدرجات متفاوتة . وفي عملية **التنسيق** التي تعتبر محصلة السلطة الاجمالية للرئيس الاداري الأول ، نجد أن أمام كل مستوى قيادي تال مشكلة تنسيق المهام داخل اداراته وبالذات داخل إدارات التخصص الدقيق ذات الأهمية الخاصة والحساسة ، فتخف يد السلطة المركزية وتتجه إلى اللامركزية باسلوب غير محسوس .

ولعل أبرز صور اللامركزية وأشهرها هي **اللامركزية الاقليمية أو الجغرافية** ، فقد رأينا في عديد من الدول ، رغم النظم المختلفة والاتجاهات

المتعددة التى تحكمها ، أن أجنحة الدولة بدأت تنبسط على ميادين جديدة من النشاط (اقتصاد ، بنوك ، صناعة ، تجارة ، خدمات .. الخ) كذلك أصبحت الحكومات أشد احساسا بمسئوليتها نحو توزيع خدماتها بالسوية بين سائر مواطنيها على امتداد ارضها والسير في خطوط متوازية في تنفيذ مشروعاتها الموزعة جغرافيا على جميع مناطق الدولة في خططها التنموية ، دعا كل هذا إلى الاقتناع بضرورة استخدام أسلوب اللامركزية سواء كوسيلة تطوير أو وسيلة تنفيذ لسياسات التنمية ، التى تعم كافة أقاليم الدولة ووحداتها في ايقاع واحد ، ولن يأتي هذا إلا بقيام وحدات لا مركزية تحمل عن السلطات المركزية أثقل عبئها ، وتتحمل المسئولية أمام مواطنيها . وقامت التنظيمات اللامركزية في الامارات والمقاطعات ووحداتها الصغرى ، وفي **البلديات** على مختلف مستوياتها ، مع اضفاء ذاتية استقلالية إدارية على هذه الوحدات الاقليمية تمكنها من حمل أمانة العمل في خدمة المواطنين المحليين واتخاذ القرارات المناسبة لذلك .

ولم يقتصر انتشار مبدأ اللامركزية الاقليمية أو الجغرافية على الحكومات ومنظماتها وهيئاتها ، بل تعداها إلى إدارة الأعمال في المؤسسات والهيئات والشركات الكبرى التي تتعدد أنشطتها داخل بلادها وخارجها ، والأمثلة على ذلك كثيرة . وهذا يشير إلى استقرار هذا المبدأ ونجاح تطبيقاته .

(أ) نظرة على تطبيقات اللامركزية في المملكة العربية السعودية :

في إطلالة سريعة على حركة التنمية الادارية في المملكة ، يُلاحظ تضخم الجهاز الاداري وتزايد أعداد الموظفين والمستخدمين والعمال بشكل ملحوظ ، لكن يلاحظ في الوقت نفسه حركة تنمية شاملة لهذا الجهاز تتمثل في سياسة مرسومة لخطة طموح تتناول عناصر الجهاز واعادة تنظيمه وإعداد وتدريب العاملين فيه . ومع أن هذا الجهاز يعتبر ناشئا اذا ما قُورن بالأجهزة الادارية في البلدان الأخرى ، إلا أنه مع ذلك وبالمقارنة بنظائره في الدول النامية يتميز بسمات معينة منها :

١) وضوح السياسة العامة واستقرارها . وارتكازها على دعامات عقيدية قوية ونظام فريد يسود المجتمع ويحترمه الحاكم والشعب لقيامه على الشريعة الاسلامية السمحة .

٢) خلفية ضخمة من التاريخ والتراث ، والنماذج الفذة في تسيير الحكم والادارة في العصور الزاهية للحضارة الاسلامية في أكبر امبراطورية امتدت من الصين إلى غرب افريقيا .

٣) إنجازات هائلة في مجالات التنمية ، ومنها التنمية الادارية منذ تشكيل اللجنة العليا للاصلاح الاداري في سنة ١٣٨٣ هـ برئاسة جلالة الملك شخصيا .

٤) خطط ممتازة وطموح للتنمية ، واصرار على تنفيذها بمعدلات عالية ، والتركيز على العنصر البشري بوصفه الهدف والوسيلة .

٥) أهمية خاصة للتنظيم الاداري الحكومي والتوجيه بضرورة إدخال تغييرات أساسية عليه ، وتجديد أساليب العمل فيه من أجل تحقيق الاستفادة القصوى من القوى البشرية المتاحة واختصار مراحل الوصول إلى الأهداف العامة .

٦) عنصر المال يمثل عصب الحياة في أي مجال للتنمية ، يسره الله للمملكة إذ حباها برزق وفير خصصت الجانب الأكبر منه لمتطلبات التنمية في كل مجال وكل موقع على أرض البلاد .

وعن نشاط الحكومة والادارة العامة بالمملكة :

نشير إلى اللامركزية كواحدة من الأساليب المتبعة فيها : **لا مركزية مرفقية** اقتضتها طبيعة التخصص ورغبة الحكومة في إطلاق يد الادارة في مرافق مهمة وحيوية أو ذات طبيعة خاصة تتحرر إلى حد كبير من النظم والأساليب المركزية ومعوقات الروتين الحكومي ، فانشأت الهيئات والمؤسسات والشركات العامة في المجالات الاقتصادية والانتاجية والخدمات الرئيسية . **ولا مركزية إقليمية** في الامارات والإعداد لنظام المقاطعات وفي نظام البلديات المطبق في سائر المدن والقرى في أنحاء المملكة .

وفي نطاق الاطار العام لاستراتيجية المملكة ، حددت **وزارة الشئون البلدية والقروية** أهدافها ووضعت خطتها ووسائل تنفيذها ، فحددت من اهدافها تحسين الهيكل والنظام الاداري مع التركيز على :

- تحقيق قدر من اللامركزية ، لتتمكن الوزارة من الاضطلاع بدورها الرئيسي .
- تعزيز دور السلطات المحلية ، للقيام بمهام القيادة .

ومن هذا العرض السريع نلمس مدى اهتمام المملكة باللامركزية وتطبيقاتها ، كعامل فعّال في نجاح العملية الادارية .

(ب) تطبيقات اللامركزية في أمانة مدينة الرياض :

يلمس المتتبع لحركة التطوير والتحديث — التي تعيشها العواصم والمدن الكبرى في أنحاء العالم — الدور الهام الذي تؤديه السلطات المحلية ، والبلديات على وجه الخصوص ، لمواكبة هذه الحركة ومواجهة الأعباء العديدة والمتنوعة والمتجددة التي تلازم عمليات التغيير والتنمية ، وما يتطلبه كل هذا من استعداد فني وتنظيمي في أجهزة البلديات لتطوير أساليب الاداء وتنمية العنصر البشري وتطويره .

في سنة ١٣٥٦ هـ تم تأسيس إدارة لبلدية الرياض للعناية بالنظافة والتنظيم وخدمات المدينة البلدية ، واقتضت الارادة الملكية في سنة ١٣٧٥ هـ تسمية بلدية الرياض (أمانة) .

ونشير إلى الأمر السامي رقم ٨٧٢٣ بتاريخ ٢٠ / ٧ / ١٣٥٧ الذي حدد طبيعة البلديات في المملكة ووظيفتها وواجباتها .. وكان بداية للاتجاه إلى التخفيف عن الحكومة المركزية باسلوب المركزية النسبية أو المعتدلة التى تسمح بتوزيع العمل وسلطة البت بين الحكومة وفروعها بالأقاليم ، ثم صدر المرسوم الملكى رقم م / ٥ بتاريخ ٢١ / ٢ / ١٣٩٧ هـ بنظام البلديات والقرى محددا طبيعتها الجديدة ووظائفها : فأضفى عليها الشخصية الاعتبارية ، ومد في اختصاصاتها وصلاحياتها ، وحدد سلطاتها .

والرياض عاصمة المملكة تعيش واقعا يختلف عن باقي المدن في الداخل وربما عن الكثير من عواصم العالم . فحركة التعمير والبناء والتشييد تسير

بمعدلات مذهلة لا تدانيها في ذلك أية عاصمة أخرى ، وحركة الاقتصاد والتجارة والنقل والمواصلات في زيادة مستمرة ، وهجرة السكان إلى المدينة من مختلف المناطق في شبه الجزيرة والنزوح اليها من شتى أنحاء العالم سعيا وراء فرص العمل يشكلان ، بالاضافة إلى النمو العادي ، زيادة كبيرة في عدد السكان مع اختلاف فئاتهم وأجناسهم . ثم الإعداد لنقل السفارات إلى الحي الجديد الذي خُصص لها ، وتخطيط المناطق الصناعية ومناطق إسكان ذوي الدخل المحدود وغيرهم .

وتحركت الأمانة لتنفيذ المشاريع المتعددة التى تضمها خطة التنمية ، منطلقة مع جميع أجهزة الدولة التى لها مشاريع في المدينة وتتسابق في هذه المجالات . وهنا تجدر الاشارة إلى صورة من صور اللامركزية في المدينة وهي اللامركزية المرفقية نشاهدها في المؤسسات والهيئات التى اختصتها الحكومية بالمرافق والخدمات داخل المدينة مثل (المياه والمجاري ، شركة كهرباء الرياض ، صندوق التنمية العقارية ، مطار الرياض ، مشروع قصر الحكم ، مشروع الحى الدبلوماسي) فقد حملت كل منها أمانة العمل في انجاز خطط التنمية كل في فرع تخصصها متعاونة فيما بينها ومع الأمانة للارتقاء بالعاصمة .

وتمر العملية الادارية بالأمانة ، لممارسة هذه الوظائف ، بمراحل : رسم السياسات والتخطيط والبرامج ثم التنفيذ بمختلف خطواته وإجراءاته ، فالمتابعة والرقابة ثم التقييم . ولاهمية الشئون البلدية بالعاصمة والحرص على تطويرها ورسم سياستها العليا ومتابعة متقتضيات التنمية ومتطلبات التحديث وتهيئة المناخ الملائم لانشطتها **أُنشئت الهيئة العليا لتطوير مدينة الرياض** سنة ١٣٩٤ هـ وشُكل مجلسها سنة ١٣٩٥ هـ برئاسة أمير منطقة الرياض وينوب عنه نائب أمير المنطقة ، ويتولى أمين مدينة الرياض الامانة العامة للهيئة التي تضم اعضاء بحكم وظائفهم وأعضاء من الاحياء المختلفة للمدينة وتتولى رسم السياسة العليا لتطوير المدينة واقرار خطة تنميتها والبرامج الزمنية للتنفيذ والتنسيق بين مختلف الجهات التي تزاول نشاطها بالمدينة .. الخ ، ثم أُضيفت إلى اختصاصها صلاحيات المجلس البلدي طبقا للنظام القائم . وتتجه الدراسات حاليا إلى أن تنظر الهيئة مختلف الخطط والمشاريع التي تنفذ بالمدينة بمعرفة أجهزة المرافق والخدمات الأخرى للتنسيق بينها في إطار خطة عامة تشرف الهيئة عليها .

وقد أناط نظام البلديات بأمانة مدينة الرياض القيام بجميع الاعمال المتعلقة بتنظيم المدينة وإصلاحها وتجميلها والمحافظة على الصحة والراحة والسلامة العامة وأطلق يدها في اتخاذ التدابير اللازمة لأداء مهامها وحدد بعضها على سبيل الحصر بما يمكن تقسيمه إلى تدابير : مرفقية ، وخدمية ، ومالية وإدارية في نطاق أحكام النظام .

وعن الصلاحيات العامة للأمانة قرر النظام مبدأ عاما ، هو ان يمارس الأمين سلطة التنفيذ بمعاونة أجهزة الأمانة ، كما حدد صلاحياته ومسئولياته وقواعد وأساليب ممارستها ، وتخلص هذه المبادىء والقواعد إلى أن الأمين هو المرجع الأول في أمور الأمانة ، وهو المسئول عن إدارتها وعن الأنظمة والتعليمات ، وله الحق في إصدار القرارات والتوجيهات الخاصة بشئون البلدية وله حق الانابة والتفويض لموظفي البلدية . ولمزيد من الفاعلية والكفاية وسرعة التنفيذ ، وتقريب الخدمات إلى المواطنين سبقت الرياض مختلف مدن المملكة في تطبيق اللامركزية بإنشاء البلديات الفرعية وإتاحة الظروف لانطلاقها نحو أداء رسالتها .

وفي نظرة إلى الهيكل التنظيمي العام لأمانة مدينة الرياض في الخريطة التنظيمية نلاحظ انتهاج أسلوب التنظيم الرأسي الاستشاري والذي يعني إسناد السلطة العليا لشخص واحد هو رأس التنظيم . والجمع بين مزايا خط السلطة الممثل في المستويات المنفذة من القمة إلى القاعدة . وأجهزة الاستشارة من ذوي التخصص والخبرة – الذين يتصلون بالأمين ولا ينخرطون في خط السلطة ، كما يشير التنظيم إلى اتصال الأمين بلجنة عليا هي هيئة التطوير لمدينة الرياض التى تتولى رسم السياسة العليا وإقرار خطة التنمية يعاونه ثلاثة وكلاء ومدير عام الشئون المالية والادارية ، والأمين عضو اساسي في هذه اللجنة وأمينها العام والمسئول عن تنفيذ مقرراتها وتوجيهاتها ، وللهيئة أن تفوّضه بعض مهامها . ويتولى الامين تنفيذ السياسات والخطط والبرامج والميزانيات .. الخ ويشرف **وكيل الأمين للشئون الفنية** على إدارات تخطيط المدن والتخطيط الحضري والدراسات والخدمات الهندسية (رخص المباني ، المشاريع الهندسية ، المساحة ، الصيانة) .

أما **وكيل الأمين للشئون البلدية** فيشرف على إدارات (الخدمات العامة وصحة البيئة . الأشغال العامة والنظافة ، الزراعة والحدائق العامة ، الكراجات ، البلديات الفرعية) . واما **مدير عام الشئون المالية والادارية** فمسئول عن ادارات (شئون الموظفين ، الشئون المالية ، المستودعات الأرشيف العام ، الممتلكات ، التقديرات ، خدمات المكاتب) اما الاجهزه الاستشارية والمعاونة فتضم (مكتب الامين ، وحدة التخطيط والسياسات ، الادارة القانونية ، الميزانية) .

ولما كانت أمور الاراضي سواء منها منح الاراضي للمستحقين أو أراضي الدخل المحدود ، أو حجج الاستحكام للعقارات القائمة وكذلك تقديرات نزع الملكية ، وممتلكات الامانة لما كانت تشغل جزءا كبيرا من وقت الامين ، فقد **استحدثت وكالة لشئون الاراضي** تضم الادارات والاقسام التالية :

(إدارة الأراضي ، سجلات الاراضي ، وحدة ذوى الدخل المحدود ، هيئة فحص الملكيات ، لجنة التقديرات لنزع الملكية ، وإدارة السجل العقاري التي تستهدف تسجيل جميع العقارات في مدينة الرياض) ويكون وكيل الأمين لشئون الاراضي مسئولا مسئولية مباشرة عن جميع هذه الادارات والاقسام ولا يشغل بغيرها من الامور ويقدم تقاريره مباشرة إلى الامين .

لقد **فُوض الوكلاء الثلاثة والمدير العام في جانب كبير من سلطات الأمين** كل في مجال تخصصه ونطاق إشرافه بما حدّ كثيرا من ضغوط التركيز الاداري ومركزية اتخاذ القرار واتساع نطاق التمكن (مدى الاشراف) واطلق ملكات الابتكار والمبادأة وسرعة الحركة وانسياب العمل .

ووكالة شئون الاراضي تمثل الانطلاقة الجديدة واقعا ، **نحو المزيد من عدم التركيز الاداري** أو اللامركزية الادارية ، فقد خصص لها مبنى مستقل جمعت فيه كل الادارات والأقسام التابعة لها وهو بعيد إلى حد ما عن مبنى الأمانة الرئيسي وأعطي وكيلها كثيرا من الاختصاصات ، فضلا عن تخصيص الامين أحد أيام الاسبوع يتواجد فيه بنفسه في مقر وكالة الأراضي ليقابل المراجعين وتنسيق العمل به ، وقد بدأ الناس يألفون التنظيم الجديد ويطمئنون إليه ، والاتجاه إلى دعمه وتطويره ليحقق أهدافه كاملة .

وصورة أخرى من صور عدم التركيز الاداري والاتجاه إلى اللامركزية بتخصيص مبنى كامل بعيدا أيضا عن مقر الأمانة الرئيسي أُعدا إعدادا كاملا **لادارة الصيانة** المسئولة عن صيانة الطرق والكبارى والارصفة ، والانارة ، والصيانة العامة ، والمشاريع – التي تتسم طبيعتها بالحركة السريعة والتحرر من قيود الروتين ، وقد منح مديرها اختصاصات واسعة لتمكينه من اداء عمله على احسن وجه .

كذلك **إدارة الزراعة** المسئولة عن تشجير شوارع المدينة وميادينها وعن حدائقها ومنتزهاتها ، فهي تقوم في مبنى مستقل وتمارس عملها في انطلاق وحرية في إطار السلطات الواسعة التى فُوضّ فيها المدير لتسيير حركة العمل على ساحة المدينة المترامية الأطراف .

ويجري العمل حاليا في إعادة تنظيم قسم الحركة والصيانة في الأمانة واختيار مكان جديد له وتزويده بكل المعدات والأدوات وتقوية جهازه الفني وتعزيزه ومنح المسئولين عنه سلطات واسعة ليقدم عمله كجهاز متخصص يؤدي خدمات هامة لجميع قطاعات الأمانة .

وفي عملية **اتخاذ القرار** يقترب التنظيم من اللامركزية فيما اختص به وكلاء الأمين والمدير العام والادارات المشار إليها من صلاحيات أصلية ومفوّضة ، على أن الأمين يبقي مسئولا عن التنسيق والتوجيه والمتابعة لضمان وحدة الايقاع في حركة الادارة وحسن سير العمل وانتظامه وعدم التنافر بين أساليب وطرق الأداء ، مع ترك العمليات الفرعية للمستويات التالية كل داخل نطاق اختصاصه وفي إطار الخط العام لنشاط الأمانة .

(جـ) البلديات الفرعيــة :

من أجل النهوض بمختلف المرافق والخدمات البلدية وتنفيذ المشاريع المتعددة التى تضمنتها خطة التنمية والميزانيات المتتابعة ، تصدت الأمانة للمسئولية ، ولا تزال ، في إنجاز ضخم وحركة دائبة ، وتحاول الأخذ بمختلف الأساليب المتاحة لرفع مستوى الأداء وسرعة الانجاز وحسن القيام بالواجبات ، ومن بين هذه الأساليب تطبيقات اللامركزية الاقليمية أو الجغرافية في صورة البلديات الفرعية بتوزيع الواجبات والمسئوليات ذات الطابع المحلي جغرافيا على وحدات تتكون من مجموعها المساحة الكلية للوحدة الكبرى (الأمانة) وتختص كل وحدة من هذه الوحدات الفرعية بمستوى معين من الصلاحيات داخل حدودها وتعمل تحت الاشراف والتنسيق والتوجيه للوحدة الكبرى صاحبة الاختصاص الأصيل .

ولقد لجأت العواصم الكبرى ، بل وبعض المدن الكبيرة والمتوسطة في كثير من دول العالم ، إلى هذا الأسلوب من اللامركزية تخفيفا من أعباء قيادات البلديات لتتفرغ لوضع السياسات والخطط والبرامج ومهام الاشراف والتوجيه ، والتنسيق والمتابعة ، مع ترك العمل اليومي في الشئون والخدمات البلدية لوحدات صغرى تباشره كل منها ، في حدود نطاقها الجغرافي ، بما يضمن سرعة الأداء وكفايته وفعاليته واحساس المواطنين به ورضاءهم عنه . والأمثلة على ذلك كثيرة وتأخذ مسميات الأحياء . المناطق . الأقسام .. الخ . ، وحتى سنة ١٣٩٧ هـ كانت مدينة الرياض تضم ست مناطق تابعة للبلدية في محاولة لتوزيع العمل أو التخفيف من التركيز الاداري ، لكنها تجمدت ولم تظهر فاعليتها لعديد من الأسباب : منها ضعف جهازها الوظيفي ، وضآلة إمكاناتها ، وعدم وضوح الرؤية في تحديد صلاحيتها ، حتى انتهى بها الوضع إلى الاعتماد كلية على أجهزة الأمانة المركزية .

ثم اتسعت المدينة أفقيا وتطورت بسرعة خارقة وبمعدلات مرتفعة للغاية ، عمرانيا وسكانيا وحضاريا وتضاعفت أعباء الأمانة وتعددت مشاريعها في مختلف المرافق والخدمات وانتشرت على الرقعة المساحية للمدينة كلها وارتفعت أرقام اعتماداتها وميزانيتها أضعافا مضاعفة .

وكان على الأمانة أن تنظم حركتها في مواجهة هذه الأعباء . ومن بين ما اتجهت إليه تطبيقات اللامركزية الاقليمية داخل حدود مدينة الرياض . ففي عام ١٣٩٧ هـ وبناء على الموافقة السامية تقرر **تقسيم مدينة الرياض إلى عشرة أقسام** أطلق عليها (**البلديات الفرعية**) كل قسم منها يفوق كثيرا من بلديات الدرجة الثانية بالمملكة في المساحة وكثافة السكان وتعدد المسئوليات وتنوع المشاكل .

ولقد قدمت الأمانة الدعم والامكانات البشرية والمادية والتنظيمية لهذه الوحدات الجغرافية بقدر ما أتيح لها وأحاطتها بمزيد من العناية والتشجيع . هذه الفروع تمثل أمانة مدينة الرياض كل في منطقته من المدينة تيسيرا على المواطنين وتوفيرا لوقتهم الذي كانوا يقضونه في مراجعة الأمانة ، ومن ناحية أخرى إحكاما للسيطرة على الخدمات والرقابة في جميع المجالات . وروعي في اختيار مقار هذه الوحدات أن يكون كل منها في مركز وسط من المنطقة التى تقوم البلدية الفرعية بخدمتها واختيرت مجموعة من القيادات السعودية الشابة المخلصة والمثقفة والمتحمسة للعمل الوطني لرئاستها ، أثبتت جدارتها في ادارة تلك الفروع . ولا ندّعي أن تلك البلديات أو الأمانة نفسها قد أدت واجبها على الوجه الأكمل ، أو أنها لا تخطىء فهذا وارد ، وربما كان النقص الواضح في العناصر البشرية يمثل في هذا الجانب الأكبر ولكننا نقول : إنها بداية ، وبداية طيبة ومن سار على الدرب وصل .

لكن حركة البناء والعمران التى تعج بها المدينة العاصمة والتى انطلقت على الأخص في أطرافها في توسع أفقي هائل ، أثقلت العبء على البلديات الفرعية التى تشرف على تلك المناطق فأُجريت الدراسات الميدانية والتحليلية وعُرض الأمر على المقام السامي وصدرت الموافقة في ١٠ /٢ /١٤٠٠ هـ برقم ٢٩١٧ بانشاء أربع بلديات فرعية جديدة كما تقرر انشاء بلديتين أخريين في ضواحي المدينة تحت اشراف الأمانة .

وغني عن البيان أن هذه البلديات الفرعية – وإن كانت تطبيقاً من تطبيقات اللامركزية – أثبت نجاحها وظهرت الحاجة لارسائها بزيادة عدد هذه الوحدات – كما قدمنا – إلا أنها ليست وحدات مستقلة بل هي فروع لأمانة المدينة تعمل تحت اشرافها وتوجيهها ورقابتها . وتظل الأمانة هي صاحبة الشخصية الاعتبارية وذات الاستقلال المالي والاداري والمسئولة أساسا عن جميع الأعمال المتعلقة بتنظيم المدينة وتجميلها والمحافظة على السلامة العامة فيها .

على أن التجربة فرضت نفسها واسترعت انتباه المسئولين وحازت ثقة المواطنين وانتقل تطبيقها إلى أمانة العاصمة المقدسة بمكة المكرمة وأمانة مدينة جدة ، ثم أمانة المدينة المنورة وبلدية الطائف وهي تطبق في بغداد وعمان وكثير من المدن الكبرى .

وفي مجال السياسات والخطط وتنسيق العمل بين أجهزة الأمانة المركزية والبلديات الفرعية وبين هذه البلديات بعضها البعض ، وبين الأجهزة البلدية عموما والأجهزة الأخرى العاملة في مختلف أنشطة المدينة : تنعقد **لجنة دائمة** دوريا كل أسبوعين تحت رئاسة الأمين ، يحضرها وكلاؤه ومدير عام الشئون المالية والادارية وجميع رؤساء البلديات الفرعية ومن تتطلب الحاجة حضورهم من مسئولي الأمانة ، ومسئولي أجهزة المرافق والخدمات التي يتصل عملها أو نشاطها بشئون المرافق والخدمات بالمدينة مثل المرور والكهرباء والمياه والمجاري ، والهاتف ، والدفاع المدني ، وتطرح في هذه الاجتماعات مختلف المسائل والمشاكل وتُتخذ في شأنها القرارات والتوجيهات التي تتم متابعتها مكتبيا وميدانيا عند الاقتضاء . وقد كان لاجتماعات هذه اللجنة آثارها الواضحة في تنسيق العمل وانضباط حركة النشاط في مختلف الفروع ، وتنقية قنوات الاتصال أولاً بأول وضبط وحدة الايقاع وتصويب مسار تنفيذ القرارات والتعليمات ، مع تشجيع الاجتهاد في مجالات التنفيذ داخل الاطار العام ، كما كان من نتائج هذه الاجتماعات مزيد من التنسيق بين الأمانة وأجهزتها وفروعها والأجهزة المركزية وفروعها في خدمة المدينة مثل مصلحة المياه ، شركة الكهرباء ، الهاتف ، الادارات الحكومية الأخرى ، لتحقيق الهدف المشترك للارتقاء بالرياض لما هي مؤهلة له كعاصمة للمملكة العربية السعودية .

وفيما يلي بيان للبلديات الفرعية الست عشرة : —

الديرة ، البطحاء ، الشميسي ، منفوحة ، الملز ، المربع ، عتيقة ، العليا والسليمانية ، النسيم ، المعذر وأم الحمام ، الروضة ، شمال الرياض ، جنوب الرياض ، العريجا ، عرقة ، الحائر .

وتستقبل هذه البلديات يوميا آلاف المراجعين من المواطنين ، بالاضافة إلى اتصالاتها وعلاقاتها بالأجهزة الأخرى التي تقوم على إدارة أو تنفيذ مرفق أو خدمة معينة بالمدينة وباقي المؤسسات والشركات العاملة ، وتمثل حركة العمل الميداني في التطبيق العملي والواقعي للامركزية في قطاع البلديات وما تستهدفه من الارتقاء بالمرافق والشئون البلدية وتطوير الخدمات بالعاصمة وتحديثها ، والارتفاع بمستوى الأداء في مختلف المجالات وتقريب الخدمات البلدية إلى المواطنين .

ونشير إلى بعض المهام التي أسندت إلى البلدية الفرعية فيما يلي : —

١ — إعداد القرارات المساحية ومراقبة فسوح البناء :

كان المواطن في السابق يلقي عناءاً كبيراً في سبيل الحصول على فسح البناء نظراً لتركيز هذه العملية بالكامل في الأمانة والتي كانت تقصر إمكاناتها البشرية عن إنهاء تلك الفسوح في مدد معقولة . ولكن بعد انشاء البلديات الفرعية واسناد عملية اعداد القرارات المساحية اليها تم تحقيق نتيجتين في غاية الأهمية :

الأولى : توفير وقت المراجعين من المواطنين وتبسيط الاجراءات لهم .

الثانية : توفير الجهد والتخفيف من ازدحام وسط المدينة بتقريب الخدمة إلى المواطن .

وأصبح طالب الفسح يتقدم بأوراقه إلى البلدية الفرعية التي ينوي التعمير في نطاقها ليجد المسّاحين في انتظاره ليرافقوه في نفس اليوم أو اليوم التالي ويتسلم ، دون عناء ، القرار المساحي فتراجعه إدارة الرخص بالأمانة وفي فترة لا تتجاوز الأسبوع يتسلم الفسح موقعاً من جميع المختصين .

ثم تبدأ المهمة الأخرى للبلدية الفرعية وهي أن عليها من خلال ما لديها من المخططات وصور الفسوح التي تحتفظ بها أن تراقب عمليات البناء خطوة بخطوة للتأكد من الالتزام عمليا بشروط الفسح واتخاذ الاجراءات النظامية حيال أية مخالفة . وكلمة حق نذكرها أن المواطنين قد اطمأنوا للنظام والاجراءات ويلتزم بها نحو ٩٠ / منهم والباقون على الطريق إن شاء الله .

٢ — إصدار شهادات إدخال المياه وتوصيل التيار الكهربائي وصرف القسط الأخير من صندوق التنمية العقاري :

وعلى طريق التعاون بين الجهات العاملة في خدمات المدينة على إرساء النظم والتعليمات والتزام الكافة باحترامها ، تم الاتفاق بين الأمانة وكل من مصلحة مياه ومجاري الرياض وشركة كهرباء الرياض على عدم توصيل أو تركيب عدادات الماء والكهرباء لأي مبنى جديد إلا بعد حصول صاحبه على شهادة من البلدية الفرعية المختصة تفيد أنه أقام البناء وفقا للفسح المعطى له ولم يخالف بنوده ، وكذلك الشأن بالنسبة لصرف القسط الأخير من قرض صندوق التنمية العقاري ، وتقوم البلديات الفرعية بتطبيق هذه التعليمات ، وتجد تجاوبا وتعاونا من الجهات المسئولة في كل من شركة الكهرباء ومصلحة المياه وصندوق التنمية العقاري .

٣ — فسوحات الحفريات :

من المهام التي تتولاها البلديات الفرعية إصدار الفسوحات لأعمال الحفريات المختلفة التي تطلبها الشركات التي تسند إليها للتنسيق بينها ثم مراقبة التنفيذ ومدى الالتزام بشروط الفسح وإعادة الحال إلى ما كانت عليه عقب انتهاء العمل مباشرة .

٤ — إصدار الفسوحات والرخص الآتية من البلديات الفرعية مباشرة :

— ملاحق المباني ، التسوير ، الترميم ، البيارات .

٥ — مراقبة أعمال النظافة العامة :

وتتعاون البلديات الفرعية مع إدارة الأشغال العامة بالأمانة في مراقبة عمليات النظافة بأحياء المدينة سواء التي تتولاها شركة النظافة أو جهاز الأمانة ، وبكل بلدية فرعية قسم للمراقبة (الدوريات) مسئول عن هذه المهمة ، كما تتصل كل بلدية فرعية على المستوى الأفقي ، بمسئولي شركة النظافة في نطاقها وتنسيق العمل معهم وإبلاغهم بأي ملاحظة على سير العمل وانتظامه ومتابعة ذلك على الطبيعة في دورات المرور الميداني العادية والمشتركة .

٦ ـــ الصيانة والسفلتة المؤقتة :

تقوم البلديات الفرعية بالتعاون مع الأجهزة الفنية المختصة بالأمانة بأعمال الصيانة والسفلتة وتؤدي دورا هاما سواء في تحديدها وبيان مواقعها ومدى الحاجة اليها أو في التنفيذ ومتابعته .

٧ ـــ الخدمات العامة وصحة البيئة :

تؤدي البلديات الفرعية دوراً رئيسياً في استصدار فسوح المحال العامة ، كما يوجد بكل بلدية قسم خاص بصحة البيئة يضم مجموعة من الشباب السعودي المؤهلين كمراقبين صحيين بالتعاون مع طبيب منتدب من الأمانة لمراقبة جميع المحال العامة وعلى الأخص محال الأغذية وتوقيع العقوبات على أي مخالف لشروط الصحة العامة والسلامة للمواطنين . كما خصصت في كل بلدية فرعية فرقة للقيام برش المبيدات يوميا حسب ظروف كل منطقة .

٨ ـــ مواجهة الأمطار والسيول :

لمواجهة الأخطار التى قد تنجم عن الأمطار والسيول ، تعلن حالة الطوارئ في الأمانة وأجهزتها ، كما يرابط كل رئيس بلدية فرعية وجميع عماله للتحرك السريع طبقا لما تقتضيه الظروف ، كما توجد في كل بلدية معدات وآليات خاصة بها ، وتقوم في الأيام العادية بالمساعدة في شفط مياه المجاري بمنطقتها .

٩ – وضع مشروعات الميزانية وإعداد المشاريع :

يشارك رؤساء البلديات الفرعية في تقديم مقترحاتهم عند وضع الميزانية ، كما يسهمون ، بالرأي ، في إعداد المشاريع التى يريدونها لمناطقهم . وتناقش المقترحات والآراء في اجتماعات رؤساء البلديات للتنسيق بينها ووضع أولوياتها .

١٠ – المشاركة في اجراءات توزيع أراضي ذوى الدخل المحدود : –

عندما صدر قرار مجلس الوزراء الموقر رقم ٤٣٧ في ١ / ٦ / ١٣٩٨ هـ بشروط منح أراضي ذوى الدخل المحدود بمدينة الرياض عكف المسئولون بالأمانة والبلديات الفرعية على إعداد الترتيبات اللازمة لتنفيذ أهداف الدولة وسياسة حكومتنا الرشيدة بتوزيع الأراضي على المواطنين ، حتى يمتلك كل مواطن بيتا يأويه هو وعائلته ، وبفضل الله عز وجل وتأييد قيادة هذا البلد وعلى رأسها جلالة الملك المعظم وسمو ولي عهده الأمين ، استطاعت الأمانة والبلديات الفرعية التابعة لها الحفاظ على الأراضي ومنع الاعتداءات عليها وأمكن توزيع ما يربو على (٧٠) ألف قطعة على ذوي الدخل المحدود والمنح . وكانت خطوة مدينة الرياض مشجعة لغيرها من المدن في سائر المملكة في التسابق لتحقيق أهداف ولاة الأمر ، وكان للبلديات الفرعية دورها الملموس في هذا العمل الذي أسعد آلاف المواطنين .

نحو مزيد من تطبيقات اللامركزية :

اتجهت الأمانة إلى تجربة اصدار رخص بناء الفلل وما في مستواها دون الرجوع إلى الأمانة ، وبدأت التجربة في بلديتين فرعيتين (العريجا والروضة) وقد اختيرت العريجا نظرا لتنفيذ مشروعات ضخمة للبناء لأصحاب منح أراضي ذوي الدخل المحدود وغيرهم ، واختيرت بلدية الروضة لتخدم كل مناطق الشمال ، أي أنها سوف تخدم ثلاث بلديات ، ومع تباشير النجاح سوف يجري التقييم الكامل للتجربة لتعميمها في مختلف البلديات عند توافر الأجهزة الفنية ، اما العمارات فسوف تبقى من اختصاص الادارة المركزية بالأمانة ، وعلى الأخص العمائر الكبرى لما يتطلبه استخراج فسوحات بنائها من اشتراك مهندسين متخصصين في مختلف الفروع لا يتوافرون حاليا في البلديات الفرعية ، فضلاًعن أن قياس حجم العمل لا يستلزم توزيع مثل هؤلاء المتخصصين بل يدعو إلى استبقائهم للافادة منهم على مستوى المدينة كلها .

وفي ختام الحديث عن البلديات الفرعية ودورها ، نؤكد أن هذا التطبيق لمبدأ اللامركزية قد حقق نجاحا ملموسا ، فقد ارتبط الناس بهذه البلديات التي استطاعت أن تستقطب المواطنين بمناطقها وأن تحل كثيراً من مشاكلهم ، كما نابت عن الأمانة في أداء الخدمات البلدية والرقابة على المباني والانشاءات والحفريات والصحة العامة والنظافة وغير ذلك . ورغم قصر مدة هذه التجربة فقد أصبحت خير ضمان لسيطرة الأمانة على مدينة واسعة جدا كالرياض ، كما خففت العبء على المواطنين وحدت من تدفق السيارات ، داخل المدينة لمراجعة الأمانة .

ولقد حذت الأجهزة الحكومية الأخرى العاملة في المدينة حذو الأمانة فأنشأت فروعا لها وزعتها على ساحة المدينة ومن بين هذه الأجهزة مصلحة المياه والمجاري وشركة كهرباء الرياض ، كما اعلنت ادارة الجوازات عن انشاء مكاتب لها موزعة على أنحاء المدينة .

فاللامركزية إذن لم تعد بمثابة تجربة تطبق لكنها أصبحت ضرورة لازمة لحسن سير العمل وانتظامه وتقريب الخدمات وتيسيرها للمواطنين .

وتمثل أمانة مدينة الرياض نموذجاً واضحاً لما يجري في المملكة العربية السعودية التى عرفت وظيفتها في تنظيم مناطقها وإصلاحها وتجميلها والمحافظة على الصحة والراحة والسلامة العامة وخدمات المواطنين ، ووعت أدوارها في تنفيذ خطط التنمية ، فطورت من أساليب الادارة والتنظيم بها واستخدمت ما استطاعت من وسائل العلم الحديث والتقنيات واتجهت إلى البحث والدراسة حتى لا تتخلف عن ركب التقدم والحضارة ، واهتمت بالعنصر البشري الذي تسعى إليه الخطط والدراسة والذي يمثل العمود الفقري في حركة الادارة والتنمية الادارية ، وأعادت تنظيم هياكلها الوظيفية ، وتصدت دائما لما هو أفضل .

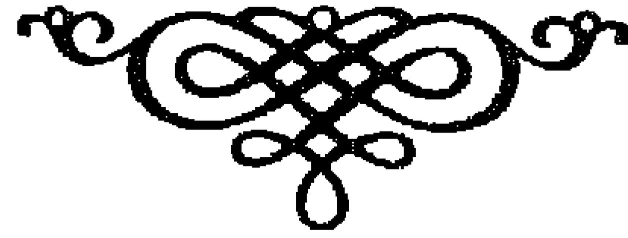
وفي مدينة الرياض توجد صورتان من صور اللامركزية تعملان إلى جانب الأجهزة المركزية وفروعها : **لا مركزية مرفقية** ، كما في جامعة الامام محمد وجامعة الملك سعود ، ومرفق المياه والمجاري ، ومشروعي الحي الدبلوماسي وقصر الحكم وغيرها ، اختصت الدولة كلا منها بمرفق معين وأضفت عليها الشخصية الاعتبارية وأعطتها استقلالاً في العمل وميزانية خاصة بها لتنهض بشئون مرفقها متحررة من كثير من قيود الروتين وإجراءاته .

ولا مركزية إقليمية تمثلها أمانة مدينة الرياض كواحدة من بلديات المملكة بشخصيتها الاعتبارية وميزانيتها الخاصة ، تمارس وظيفتها في الشئون البلدية على رقعة من أرض الوطن هي حدود المدينة ونطاقها الجغرافي .

غير أن الأمانة انفردت بتجربة مميزة باتجاهها نحو مزيد من اللامركزية في عاصمة اتسعت أرجاؤها وتتسع بمعدلات عالية جدا فأقامت في المدينة وضواحيها ١٦ بلدية فرعية تباشر نشاطها على النحو السابق الاشارة إليه .

وتقوم لجنة البلديات الفرعية بعملية التنسيق والربط بين البلديات وفروع ومكاتب الجهات الأخرى ، وحل ما يثور من مشاكل وإزالة ما يعرض من معوقات ، وتحديد أوجه الدعم والمعاونة لهذه البلديات .

ولئن كان التطبيق العملي قد حقق نجاحا وانجازا ملموسا في تنفيذ التنمية وخدمة المواطنين وتطوير أساليب الادارة والتنظيم – مما رأت معه بعض البلديات الكبرى بالمملكة أن تأخذ بتجربة الرياض – ولئن كانت تجربة الكثير من العواصم العالمية والمدن الكبرى قد أكدت صدق النظرية وسعى هذه المدن لتأصيلها ونشرها ، فنحن نعتقد بأننا لا نزال في بداية الطريق الذي مهدته المملكة لأبنائها العاملين في كل مجال ليحافظوا على هذا النموذج المتميز من الانجاز ويضاعفوا من جهودهم ليحققوا آمال المواطنين ورفعة الوطن .



الفصل الخامس

نظام البلدية في الجزائر « تجربة بلدية قسنطينة »

عبد العزيز فيلالي/على بولعراش

عرفت الجزائر منذ العقد الرابع من القرن الماضي و (منها مدينة قسنطينة) أنواعا مختلفة من التنظيمات الادارية المحلية التي وضعها الاستعمار الفرنسي في القرى والمدن لخدمة مصالحه وترسيخ نفوذه . ففي عام ١٨٤٤ وبعد أربعة عشر سنة من الحرب والدمار والتخريب والمقاومة على أشدها في غرب وشرق البلاد أحدثت فرنسا في المناطق التي تم إخضاعها نوعاً من التنظيم الادارى يتولى إدارته ضباط الجيش الفرنسي بمساعدة بعض الأعوان يسمون (القياد) وكانت مهمة هذه الادارة والمكاتب الاشراف على السكان وإحصائهم وتسجيلهم حتى يتمكنوا من مراقبتهم وجمع الضرائب وإرغامهم على إنتاج المواد الضرورية لتموين الجيش الفرنسي مقابل بعض الخدمات البسيطة .

وفي سنة ١٨٨٤ أي بعد أربعين سنة من تكريس الاحتلال اعتبرت السلطات الفرنسية بالجزائر أن المقاومة قد انتهت وتم إخمادها وبذلك أصبحت الجزائر ملكا لفرنسا وأن نفوذها أمن على أغلب الأراضي الجزائرية ، ولهذا رأت بأن تسمح للأهالي (الجزائريين) بالتجمع في بعض القرى والمداشر تحت المراقبة المدنية بدلا من المراقبة العسكرية .

وأصبحت هذه القرى والمداشر بعد ذلك معروفة باسم البلديات المحلية التي اصبح يترأسها موظف مدنى او عسكرى ويساعده مجلس بلدى مكوّن من رؤساء الجماعات .

وظلت الادارة المحلية في عهد الاستعمار على هذا المنوال حتى سنة ١٩٣٧ حيث عدلت السلطات الفرنسية التنظيم البلدي لصالح الأقلية الأوربية المتواجدة بالمدن الجزائرية .

وفي سنة ١٩٤٥ وتحت ضغط الأهالي والحركة الوطنية الجزائرية اضطرت الادارة الفرنسية أن تحدث مراكز بلدية تتمتع بالاستقلال المالي .

وفي سنة ١٩٥٦ وفي خضم معارك الحرب التحريرية المباركة اضطرت الادارة الاستعمارية في المدن الجزائرية أن تحدث تغييرا جذريا في التنظيم الادارى البلدى وجعلته يماثل نظام المدن الفرنسية ، وهي سياسة الهدف منها التقرب إلى المواطنين الجزائريين وخدمة مصالحهم ، حتى تتمكن من عرقلة الثورة وتوقيف زحفها . لكن الشعب الجزائرى تعلم أساليب الاستعمار وأهدافه ففوت عليه الفرصة . وعلى الرغم من فشل الادارة الفرنسية في هذه المشاريع الادارية كلها ، والاخفاق في تطبيقها ، وجذب طاعة الشعب الجزائرى وإرضاخه فإنها لم تيأس من ذلك وكررت المحاولة وقامت بإنشاء نظام جديد ليكفل لها السيطرة التامة على السكان ومراقبتهم وعزلهم عن الثورة المسلحة فكونت الفرق الادارية المختصة (بلديات) والفرق الادارية الحضارية . وكان مرسوم قد صدر بهذا الشأن من الحكومة الفرنسية عام ١٩٥٩ م يخول لهذه الفرق سلطات كبيرة وصلاحيات واسعة للسكان بالترغيب حينا والترهيب أحيانا أخرى ، وقد ظلت هذه الادارة وهذا الأسلوب الادارى سائدان في المدن الجزائرية حتى عشية الاستقلال عام ١٩٦٢ .

التنظيم البلدي غداة الاستقلال :

مرت المدن الجزائرية غداة الاستقلال بفترة فراغ ادارى خطير نتيجة المغادرة الجماعية لموظفي البلديات واخذ الوثائق معهم وكان أغلبهم من الادارة المحلية التي تحل محل الفرنسيين في تسيير إدارة البلدية ، ولهذا فقد عملت الدولة الفتية حينذاك على توفير موظفين بصورة سريعه ليضطلعوا بهذه المهمة . وقد مرت على البلديات ظروف صعبة نتيجة نقص الموارد وزيادة النفقات والانعدام الكلي للضرائب الجبائية الناتج عن الحرب التي دامت اكثر من سبع سنوات والتي أثّرت على رأسمال الشعب الجزائرى البشرى وثورته الوطنية إذ أدت هذه العوامل كلها إلى عدم الاستقرار في موازنة البلديات في جميع أنحاء القطر الجزائرى ، ولهذا فقد وجدت الدولة نفسها مدفوعة بصورة تدريجية لتحل محل البلديات في المجموعات المحلية بالتجهيزات الاجتماعية الأولية وتحقيق التجهيزات الأساسية التي تستهدف تحسين المستويات والدخل المتوسط للمواطنين والفلاحين على وجه الخصوص ، وعملت الدولة على تعيين مسيرين للبلديات بصورة سريعة لضمان سير الخدمات الادارية البلدية المسماة بالهيئات التنفيذية المؤقتة .

ولكن لم تطل هذه الهيئات لأنها أُلغيت سنة ١٩٦٣ وعُوضت بأخرى أكثر تنظيما . كما حدث تغيير في عدد البلديات الذى أصبح ٦٣٢ من مجموع ١٥٠٠ بلدية في عهد الاستعمار ووضع قانون بلدي يتمشى مع

التقاليد الجزائرية ومع النهج السياسي الاديولوجي الذي سطرته مواثيق الثورة الجزائرية .

القانــون البلــدي الجــديــد

مر القانون البلدي الجارى به العمل حاليا بمراحل متعددة وادخال بعض التعديلات عليه بين الحين والآخر حسب الظروف المستجدة ووفقا لما تتطلبه احتياجات البلدية تمشيا مع التطور السريع الذى تشهده الجزائر في مختلف مجالات التنمية .

ففي اوائل يوليه سنة ١٩٦٥ أعد المكتب السياسي للحزب مشروعا للادارة البلدية وهو بمثابة تنظيم جديد للبلدية .

ومن الأولويات التي تضمنها بيان ١٩ يناير ١٩٦٥ (التاريخي) إقامة وتدعيم بناء الدولة . وقد اثير موضوع إصلاح أجهزة البلدية لأنها تشكل جهاز القاعدة في الأمة .

وفي عام ١٩٦٦ الذى كان بحق عام البلدية إذ شهد نشاطا كبيرا كان يدور أساساً حول المشروع الذي سبق إعداده . وتركز هذا النشاط الذى تولاه الحزب آنذاك حول إيضاح ما تضمنه هذا المشروع . وفي اكتوبر ١٩٦٦ وافق مجلس الثورة على ميثاق البلدية ، أما القانون البلدي فقد وافقت الحكومة عليه في ٣٠ /١٢ /١٩٦٦ كما صادق عليه مجلس الثورة في ٤ يناير ١٩٦٧ ثم صدر أخيرا بالأمر المؤرخ ١٨ /١ /١٩٦٧ .

نظـرة عـامـة علـى نظـام البلديــة في الجـزائـر

يمثل القانون البلدي الجديد مزيجاً من النظام اليوغسلافي والفرنسي ، والحقيقة أن هذا النظام يتميز بخصائص مستقلة إلا في بعض النواحي فإنه يتشابه مع النظامين السابقين ، ويتمثل وجه التشابه مع النظام اليوغسلافي في أن المادة الأولى من القانون البلدى الجزائرى تُعرِّف البلدية بأنها الجماعة الاقليمية السياسية والادارية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية الأساسية وهو نفس التعريف المتعلق بالبلدية في يوغسلافيا ... ولعل وحدة هذا التعريف راجعة إلى إن البلدين ينتهجان الأسلوب الاشتراكي بالاضافة إلى أن النظام السياسي يقوم على وحدوية الحزب .

مع ذلك فالنظام الجزائرى يختلف كلية عن النظام اليوغسلافي ويستقل عنه بخصائصه ومميزاته الأساسية فهو لم ياخذ بنظام الديمقراطية المباشرة كما لم ياخذ بالاستقلال التام للبلدية ، ولهذا نجده يقترب من النظام الفرنسي البلدى في وسائل الرقابة على البلدية والمتجلى في نظام الوصاية الادارية.

اللامـركزيـة الاداريـة أو الاقليميــة

باعتبار ان المُشرّع الجزائرى في ادارة الجماعات المحلية أخذ بالأسلوب اللامركزى كان من الواجب في عرضنا هذا ان نتطرق للنظام اللامركزى بإيجاز :

الدولة الحديثة يندر أن تأخذ بفكرة وحدة الاقليم إداريا او ما يعرف بأسلوب النظام المركزى وهي إذ تأخذ بأسلوب اللامركزية فإن ذلك يقتضي تقسيم إقليم الدولة إلى وحدات متدرجة وفي قمة هذا التدرج توجد الولاية وعلى رأسها الوالى ، وتقسم الولاية إلى دوائر والدوائر إلى بلديات ، وهذا هو الأسلوب الذي اعتمده المشرع الجزائرى وهو يقوم على أساس توزيع الوظيفة الادارية بين الحكومة المركزية والهيئات الادارية المستقلة إقليميا .

ولعل أهم الأسباب التي جعلت المشرع الجزائرى يأخذ بأسلوب النظام اللامركزى (طبعا إلى جانب الأسلوب المركزى) هو اتساع الدولة وتعقد الحياة الاجتماعية ، إضافة إلى إقامة التوازن الاقتصادى والاجتماعي بين جميع الأقاليم ، وكذلك توزيع أساليب النشاط الادارى بقدر تنوع الحاجات المهنية وإشراك المواطنين في إدارة شئونهم المهنية وهي بذلك تكون أقرب إلى تحقيق العدالة الاجتماعية في توزيع الموارد العامة .

أجهـزة البلديـة

قبل البدء في استعراض اجهزة البلدية تجب الاشارة إلى ان البلدية هي أول وحدة لا مركزية في الأمة وهي تتمتع بالشخصية المعنوية ، والمجلس الشعبي البلدي هو الهيئة التي تعبر عن ارادتها لذلك لا يؤثر حل المجلس الشعبي البلدي في هذه الشخصية المقررة لها .

وفي بلديات هذا القطر نجد جهازين يسيران دائما على مقتضى ديمقراطية الحكم الجماعي والانتخاب لتحقيق الكفاءة والفعالية في جميع الميادين . وهما :—

١) المجلس الشعبي البلدي : وهو مجلس مداولة منتخب .
٢) الهيئة التنفيذية البلدية : وهي جهاز تنفيذي مكون من اعضاء ينتخبهم المجلس الشعبي البلدي من بين اعضائة .

أولا : المجلس الشعبي البلدى :

تشكيل المجلس : (النظام الانتخابي)

يُنتخب المجلس الشعبي البلدي لمدة ٥ سنوات (وقد كانت هذه المدة قبل التعديل ٤ سنوات) بحيث يتم انتخاب النواب من ضمن قائمة وحيدة للمرشحين يقدمها الحزب ويكون عدد المرشحين مساويا لضعف المقاعد المطلوب شغلها ويكون الانتخاب عاما ومباشرا وسريعا ولا تجوز العضوية في عدة مجالس شعبية مُنتخبة .

وقد فرض المُشرع الجزائري شروطا يجب توافرها في الناخب تضمنها الميثاق البلدي وقانون الانتخاب . وعلى سبيل المثال نجد ان المجلس الشعبى البلدى لمدينة قسنطينة يتكون من ٥٧ نائبا .

تسيير المجلس الشعبي البلـدى :

الدورات : يجتمع المجلس الشعبي البلدي وجوبا في دورة عادية مرة واحدة كل ٣ أشهر بدعوة من رئيسه .

ويجتمع في دورة غير عادية كلما تطلب الأمر ذلك إما بدعوة من رئيس المجلس أو بطلب من الوالى وبطلب من ثلث أعضائه .

ـ ويرأس الأعمال رئيس المجلس الشعبي او من ينوبه عند غيابه .
ـ وتتخذ القرارات بالأغلبية المطلقة . وفي حالة تساوي الأصوات يُرجح صوت الرئيس .
ـ جلسات المجلس علنيه او سرية إذا طلب الرئيس او أغلبية الأعضاء ذلك .

اللجان : يجوز للمجلس الشعبي البلدي أن يشكل من اعضائه لجانا استشارية دائمة ومؤقتة لدراسة المسائل التي تهم البلدية واهم ما يميزها انها تستطيع ان تدعو للمشاركة في اعمالها بصورة استثنائيه الموظفين وأعوان الدولة أو المؤسسات العمومية الذين يمارسون نشاطهم في دائرة اختصاص البلدية والذين يمكن استشارتهم نظراً لا ختصاصهم لأن العمل عن طريق اللجان يعنى المشاركة في المسؤلية .

كما يجوز الاستعانة بسكان البلدية الذين باستطاعتهم المساهمة بالمعلومات المفيدة نظرا لتجربتهم ولمهنتهم أو لأى اعتبار آخر .

اختصاصات المجلس الشعبي البلدي :

١ ـ اختصاصات إدارية :

ـ مباشرة إدارة أملاك البلدية
ـ إبرام العقود الخاصة بالصفقات والمناقصات المتعلقة بالبلدية .
ـ توفير الحماية المدنية واتخاذ كل التدابير لمواجهة الأخطار والكوارث والعمل على حماية الأشخاص والمحافظة على اموالهم وتأمين نظام المقابر والمآتم.
ـ إنشاء المرافق العامة .

٢ ـ اختصاصات مالية :

ـ إقرار ميزانية البلدية .
ـ الموارد المالية للبلدية .
ـ قبول الهبات والوصايا الممنوحة للبلدية .

٣ ـ اختصاصات اقتصادية : (تختلف عن فرنسا)

ـ مُنحت للبلدية اختصاصات عديدة تتعلق بالتنمية الاجتماعية المحلية في حدود مواردها وإمكاناتها المادية والبشرية وتحدد وفقا للمخطط الوطني . وللبلدية دور بالغ الأهمية في التنمية الاقتصادية تتمثل في التجهيز والانعاش الاقتصادي سواء منه الصناعي او الزراعي . وقد خول لها القانون خلق وحدات اقتصادية انتاجية وذلك لتحقيق المخططات المتعلقة بالتنمية وتتمتع هذه المقاولات بالشخصية المعنوية والاستقلال المالى .

وهذه الاختصاصات تميزها عن نظام البلدية في فرنسا .
ـ له ان ينشيء او يعاون التعاونيات الانتاجية والاستهلاكية .
ـ يجوز ان ينشيء مقاولات او يساهم في انشاء مؤسسات ذات النفع العام وذلك في القطاع الصناعي او الحرفي .
ـ وفي قطاع التوزيع والنقل : للبلدية أن تدير مثل هذه المرافق على إقليمها ولها أن تشارك في كل مقاولة من هذا النوع .
ـ وفيما يتعلق بتسويق الانتاج : للبلدية وسائل متعددة لتقيم وتشجع الأسواق ، أو إنشاء تعاونيات استهلاكية أو إنشاء مقاولات يناط بها تسويق الانتاج .. وغيرها .

ـ وفي قطاع الاسكان للبلدية ان تضع مبادىء الخطة الأساسية وتشجع البناء الذاتي ومنح قطع الأراضي للخواص او التعاونيات وبناء مساكن المعلمين ، والمساهمة في الخطة الوطنية للاسكان عن طريق مؤسساتها .. الخ

وجملة القول ، أنه ضمن اختصاصات المجلس السابقة لا باس ان نذكر ان لبلدية قسنطينة وحدات اقتصادية ومرافق عامة يبلغ مجموعها تسعة وتمس جميع الجوانب المختلفة * .

٤ ـ في القطاع الثقافي :

البلدية تشارك وجوبا في المرافق العامة الوطنية مثل إنشاء وصيانة المباني المدرسية للتعليم الأساسي ومساكن المعلمين والمراكز الثقافية وإدارة واستغلال دور السينما وإقامة الحفلات والنشاطات الثقافية كالمعارض والملتقيات والمسرحيات و المحاضرات ومراكز محو الأمية والندوات العلمية والفكرية ومعاهد الموسيقى والمكتبات العامة واصدار المجلات ، والأسابيع الثقافية والاقتصادية والحفلات الثقافية والسياحية الترفيهية وتبادل الزيارات والرياضة ومراكز الراحه والمخيمات .

٥ ـ أما القطاع الرياضي :

للبلدية دور كبير في انشاء وتوسيع المرافق الرياضية المختلفة وتشجيع الجمعيات والفرق الرياضية وكل النشاطات الرياضية .

٦ ـ واما القطاع السياحي :

فإن البلدية تنشيء مقاولات ذات الصالح المحلي واستغلال المؤسسات ذات الطابع السياحي وتشجيع هذا القطاع .
والواقع أن البلدية في مباشرتها لهذه الأنشطة المتعددة تلجأ إلى الطرق التالية :

أ ـ وسيلة الاستغلال او الادارة المباشرة .
ب ـ وسيلة المؤسسات العامة .
جـ ـ الالتزام (التزام المرافق العامة) .
د ـ المقاولة البلدية .

وجدير بالذكر أن المجلس الشعبي البلدى لمدينة قسنطينة مثلاً يضم في مجموعة ١٤ لجنة تقوم بالنشاطات السابقة وهي مقسمة كالتالي :

(*) ـ المؤسسة البلدية للبناءات الحديدية .
ـ المؤسسة البلدية لصناعة وتسويق مواد العقاقير .
ـ المؤسسة البلدية لصناعة وتصليح هياكل السيارات .
ـ المؤسسة البلدية للطرقات والشبكات المختلفة .
ـ المؤسسة البلدية للأشغال .
ـ المؤسسة االبلدية للتفصيل والخياطة .
ـ المكتب البلدى للدارسات العمرانية والمعمارية .
ـ مؤسسة وجبة المسافر .
ـ وكالة البلدية للنقل .

١) لجنة الشئون العمومية والتعريب (وتدير الشئون العمومية ومصلحة الحج والانتخابات والخدمة الوطنية والتحقيقات والمقابر وتعريب الوثائق الادارية والموظفين) .

٢) لجنة الحالة المدنية (الحالة المدنية والفروع البلدية)

٣) لجنة الشئون الاجتماعية والسكن (المساعدات الاجتماعية ، دور الحضانة توزيع السكن ، وإيواء المنكوبين) .

٤) لجنة النظافة والتطهير (نظافة المدينة ــ الكنس وجمع القمامة محاربة الأمراض المعدية ــ مراقبة المواد الغذائية ــ مراقبة المقاهي والمطاعم والفنادق والأسواق) .

٥) لجنة الشئون المالية (الميزانية ــ الموارد ــ المصاريف ــ الصفقات .)

٦) الادارة العامة (الاحتياطات العقارية ــ المستخدمين ــ المنازعات ــ الحماية المدنية ... الخ .

٧) لجنة النقل والمرور (وكالة النقل الحضرى وشبكة المرور داخل المدينة)

٨) لجنة المؤسسات الاقتصادية والمقاولات البلدية الفلاحية والثورة الزراعية)

٩) لجنة التجارة : (تنظيم التجارة ومراقبة الأسعار ــ الرخص التجارية ــ التوازن في ميدان التجارة وجميع أنواعها) .

١٠) لجنة السياحة والتكوين المهني .

١١) لجنة الثقافة والمدارس والسينما .

١٢) لجنة الشبيبة والرياضية .

١٣) لجنة الصيانة (كهرباء ــ ماء ــ تجارة ــ ترميم وإصلاح المدارس والبنايات و المساحات الخضراء) .

١٤) لجنة الدراسات والانجازات (مقاولة تهيئة عمرانية ــ مكتب دراسات ــ تصليح الطرقات بناء .. الخ) .

ثانيـاً : الهيئـة التنفيذيــة .

التعيين : ينتخب المجلس الشعبي البلدى من بين أعضائه رئيساً ونواب الرئيس . وذلك وفقاً لعدد سكان البلدية . وتجتمع الهيئة كلما تطلبت شئون البلدية ذلك بدعوة من الرئيس .

اختصاصاتها : تسهر على تطبيق مداولات المجلس . وتعتبر الهيئة العليا بين اجتماعات المجلس الشعبي البلدي واعضاء الهيئة التنفيذية (نواب الرئيس) ويتولى كل منهم رئاسة لجنة من اللجان التي ينشئها المجلس حسب اهمية كل بلدية .

وفي بلدية قسنطينة كما أسلفنا توجد عدة لجان ، وكل لجنة يرأسها نائب من نواب الرئيس الـ ١٤ . وكل رئيس لجنة يتعامل مع مدير اداري يقوم بتنفيذ مداولات المجلس ومقرارات اللجنة التنفيذية إلى جانب ممارسة الاختصاصات الادارية المخولة بموجب القوانين الجارى العمل بها .

الجهــاز الادارى

وعلى ذكر الجهاز الادارى نتوقف معه لنذكر بأن بلدية قسنطينة تُشغّل ما يزيد عن ٣٤٠٠ عامل وموظف عدا عمال وموظفي المؤسسات والمقاولات البلدية لأنها مستقلة وذات شخصية معنوية وهم ايضاً مقسمون إلى إطارات (كوادر) إدارية ومهندسين وتقنيين وعمال فنيين ومختصين وغيرهم من إطارات متوسطة وموظفين عاديين وعمال .

وعلى رأس هذا الجهاز الادارى كاتب عام يساعده مديرون ذوو مستوى وتجربة عالية وهم بعدد لجان المجلس الشعبي البلدي . ويعاون كل مدير رؤساء مصالح ومكاتب وأقسام وفروع بلدية متعددة حسب أهمية كل مديرية وحسب المهام الموكولة لها . واذا ما عرفنا أن عدد سكان مدينة قسنطينة يفوق نصف مليون نسمة فإن هذا العدد من الموظفين والعمال أصبح إلى حد ما دون الطموحات والآمال التي نصبو إليها خاصة وأن الموارد المالية للبلدية محدودة وإن أجور العمال والموظفين تدفع من ميزانيتها . وهذا ما جعل المجلس الشعبي البلدي ينتهج سياسة توظيفية تتمثل في قبول ذوى الاختصاصات فقط .

رئيس المجلس الشعبي البلدي

اختصاصاته : له اختصاصين باعتباره ممثلاًللبلدية وباعتباره ممثلاً للدولة :

أولاً : باعتباره ممثلا للبلدية :

في هذا المجال يباشر الاختصاصات التنفيذية المعروفة ، فهو على سبيل المثال :

ــ يمثل البلدية في جميع أعمالها المدنية والادارية وفقا للقوانين والأنظمة .

ــ يقدم باسم البلدية ولحسابها جميع الأعمال الخاصة بالمحافظة وإدارة الأموال .

ــ إدارة موارد البلدية والاشراف على المحاسبة .

ــ إبرام عقود الامتلاك والمصالحة وقبول الهبات والوصايات والصفقات .

ــ إبرام المناقصات والمزايدات الخاصة باشغال البلدية والاشراف على حسن تنفيذها .

ــ رفع الدعاوى أمام القضاء باسم البلدية ولحسابها .

ــ الاعتناء والمحافظة على المخطوطات وادارة المكتبات ومتاحف البلدية .

ــ وبجانب الاختصاصات التقليدية فهو يباشر اختصاصات جديدة مستحدثة (غير موجودة في النظام الفرنسي) :ــ

ــ فهو يباشر ويدير المرافق العامة الاقتصادية والمقاولات البلدية والمؤسسات التي عهد بها للبلدية . ولرئيس المجلس الشعبي البلدي اختصاصات متعلقة بالشرطة ولهذا الغرض فهو يشرف على الشرطة البلدية بمعونة شرطة الدولة إن لزم الأمر . ولتحقيق النظام العام فهو مكلف بالمحافظة على الآداب العامة وسلامة الأشخاص والأموال ، وتنظيم الأماكن العامة وحفظها ، والسهر على نظافة الأبنية وهدم وإصلاح الآيلة للسقوط ، وتوفير النظافة والاضاءة وإزالة العقبات خاصة الطرقات العمومية والساحات والشوارع ، ومكافحة الأمراض الناجمة عن الأوبئة والأمراض المعدية وغيرها من الاختصاصات .

ثانياً : باعتباره ممثلاً للدولة :

يكون رئيس المجلس الشعبي البلدي ممثلا للدولة وفقا للشروط المحددة في القوانين ويكون بهذه الصفقة مكلفا تحت سلطة الوالي :

— بنشر وتنفيذ القوانين واللوائح والأنظمة في دائرةالبلدية .
— يشارك في مراجعة القوائم الانتخابية .
— التصديق على التوقيعات والامضاءات .
— يعتبر نوابه ضباطا للحالة المدنية فله أن يباشر عقود الزواج ويدير كل مايتصل بالحالة المدنية .
— ويعتبر ايضا من ضباط البوليس القضائي فله حق معاقبة مرتكبي المخالفات وتسليمهم للقضاء .

الوصاية الادارية أو (الرقابة)

تُمارس سلطة الوصاية من طرف الوالي على اعمال البلدية وفقا لما تضمنه القانون البلدي بغية الحد من التجاوزات التي قد تحدث او لمنع البلديات (خاصة الجديدة) من اتخاذ قرارات لا تتلاءم مع المتطلبات الوطنية او المحلية على السواء .

وتُمارس هذه الرقابة أو الوصاية بطريقين :

١) رقابة على المجلس الشعبي البلدي .
٢) رقابة على المقرارات التي تصدر عن المجلس بعد المداولة .

أولا : الرقابة على المجلس الشعبي البلدي في مجموعه أو على أعضائه وهذه الرقابة تبرز في صور نستعرض اهمها :

— يجوز إيقاف المجلس عن العمل وذلك في حالة الاستعجال لمدة لا تتجاوز شهرا بموجب قرار (مُسبّب) من وزير الداخلية بناء على تقرير من الوالى .
— يجوز حله بموجب مرسوم .
— يجوز إقالة العضو بقرار من الوالى إذا حدث بعد انتخابه إن وجدت حالة من الحالات التي لا يجوز معها أن يكون عضوا بالمجلس .
— كما يجوز عزله اذا تخلف عن حضور ٣ اجتماعات متتالية .

ثانياً : الرقابة الوصائية على اعمال المجلس :—

أبرز صور هذه الرقابة هي :

أ) التصديق : كقاعدة عامة تكون مداولات المجلس الشعبي البلدي نافذة بعد عشرين يوما من ايداعها دار الولاية ولكن هذه القرارت لا تنفذ إلا بعد التصديق عليها من السلطة الوصائية المختصة وقد عددتها (المادة ١٠٧) وهذه المداولات تعتبر مصدقا عليها اذا انقضت مدة ٣٠ يوماً من تاريخ إيداعها إذ تعتبر مصدقا عليها ضمنيا .

وإذا رفض الوالي التصديق جاز طلب التصديق من وزير الداخلية . والقرارات التي تقضى مصادقة الوزير تصبح كذلك نافذة بحكم القانون إذا لم يصدر قرار التصديق خلال ٣ اشهر من تاريخ ايداعها دار الولاية .

ب) السحب : يجوز للوالي أن يسحب قراره بالتصديق في حالات نص عليها القانون البلدي وهي تتعلق بسحب اذن استغلال مصلحة عمومية ذات صبغة اقتصادية اذا اسفر هذا الاستغلال عن عجز من شأنه أن يعرض مالية البلدية للخطر .

جـ) الالغاء : كقاعدة عامة للوالي حق الغاء قرارات مداولات البلدية إذا كانت غير مشروعة ، والقرارت الغير مشروعة نوعان :

قد تكون باطلة بحكم القانون كتناول موضوع خارج عن اختصاص المجلس ، وقد تكون قابلة للابطال كالقرارات التي اشترك فيها أعضاء من المجلس الشعبي أو كانت لهم مصلحة فيها سواء باسمهم أو باعتبارهم وكلاء القضية المطروحة .

٤) الحلول : وتعد أشد الرقابة الوصائية ومؤدى ذلك أن تحل سلطة الوصاية محل الهيئة اللامركزية في اداء العمل الذي رفضت القيام به .

الطعن في قرارات السلطة الوصائية

رغبة في تمكين الهيئات البلدية من الدفاع عن نفسها ازاء تصرفات سلطة الوصاية التي تخرج على القانون او تعتدى على استقلالها منحها حق الطعن في هذه القرارات عن طريق وسيلتين :

١) **الوسيلة الادارية** : وهي التظلم الرئاسي أمام رئيس الوالي أى وزير الداخلية إذا تعنت الوالى أو رفض التصديق .

٢) **الوسيلة القضائية** : وتكون بدعوى تجاوز السلطة امام المجلس إلا على (الغرفة الادارية) وذلك بطلب الغاء قرارات الوصاية لمخالفتها للقانون .

بعض تجارب بلدية قسنطينة

في الميدان الادارى :

إيمانا من المجلس الشعبي البلدي لمدينة قسنطينة بأن الادارة يجب أن تكون في خدمة المواطن لذلك بادرت إلى تقريبها له حتى تقضي على مشاكل كثيرة منها عدم تجميع العمل في مكان واحد وكذلك القضاء على بعض الظواهر البيروقراطية وتوفير الوقت للمواطن . وبهذا الصدد أقامت فروعاً بلدية مصغّرة في كل حي سكني ، وقد بلغ مجموع هذه الفروع لحد الآن احد عشر فرعا بلديا و ٣ فروع طور الانجاز ، ويعمل بها اكثر من ١٦٠ موظفا وموظفة وهي تقوم بالخدمات الادارية التي يحتاجها المواطن يوميا مثل :

— شهادات الحالة المدنية بجميع أنواعها .
— شهادة الاقامة .
— شهادات تمنح للعجزة والمسنين لاستيفاء منحهم .
— بطاقة التعريف الوطنية .
— جواز السفر .
— المصادقة على التوقيعات والصور طبق الأصل .
— إجراء الأبحاث والتحقيقات الاجتماعية .
— توزيع البريد في المناطق الريفية ومراقبة البناء الفوضوى والقصديرى إلى جانب اهتمام رئيس الفرع البلدي بمشاكل حيه . والاتصال بالمصالح المعينة لحل المشاكل التي تدخل في اختصاصها .

والملاحظة المستنتجة التي شجعت البلدية على الأخذ بهذا الأسلوب

هي النتائج الايجابية التي حققتها والتي تركت صدى كبيرا داخل اوساط المواطنين كالتخفيف من الضغط على البلدية الأم وتقليل الازدحام بوسط المدينة إضافة إلى ما وفرته للمواطن ذاته من وقت وراحة .

في الميدان الثقافي :

ومن السنة الحميدة التي انتهجتها بلدية قسنطينة والتي تتميز بها عن سواها من بلديات القطر الجزائرى هى اقامتها سنويا لنصف شهر ثقافي علاوة على احتضانها للمهرجان الوطني والدولى زيادة على النشاطات الثقافية المختلفة التي تشهدها طوال السنة وخاصة بمناسبة حلول رمضان المبارك .

نصف الشهر الثقافي :

لقد كان في السابق أسبوعا ثقافيا فقط ، ولكن منذ ٣ سنوات وباعتبار أن مدينة قسنطينة هي العاصمة الثقافية ومقر رائد النهضة الجزائرية الامام الشيخ عبد الحميد بن باديس فقد رأت أن تمد هذا الأسبوع إلى نصف شهر تشارك فيه كل الهيئات الثقافية والفرق الفنية المحلية وغير المحلية . وللدلالة على أهمية هذه التظاهرة هو مشاركة مايزيد عن ٣٠ بلدية من مختلف أنحاء القطر الجزائرى بمختلف مظاهر الثقافة إلى جانب مشاركة فرق فنية من بعض مدن الجمهورية التونسية الشقيقة . وتأمل في المستقبل أن تمتد المشاركة إلى أكبر عدد من البلديات وكذلك توسيع التبادل الثقافي مع الدول الشقيقة الأخرى .

ملتقي التبادل الثقافي مابين البلديات :

إيمانا من بلدية قسنطينة بأن الثقافة ليست حكرا على فئة أو جهة معينة وجعلها ثقافة عامة ، وإيمانا منها بضرورة تعريف الفرد الجزائرى بأنواع الثقافة والفنون الشعبية والفكلورية لمختلف أرجاء القطر الجزائرى ، بادرت إلى إقامة واحتضان ملتقى وطني لبلديات القطر من أجل التبادل الثقافي . وعقد هذا الملتقى في بداية عام ١٩٨١ ، وضم حوالي ١١ بلدية . وكانت نتائجه ايجابية وجيدة ، مما شجع على احتضان الملتقى الثاني في ابريل ١٩٨٣ وضم حوالى ١٢ بلدية .

المهرجان الدولي للمألوف :

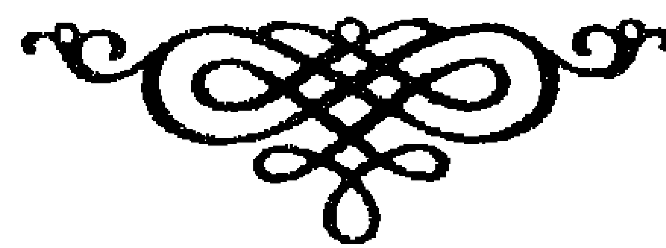
منذ سنة ١٩٨١ وهي تحتضن كل سنة مهرجانا دوليا للموسيقى الأندلسية المعروفة بإسم المالوف .

وقد تمت إقامة مهرجانين شاركت فيه إلى جانب الفرق الجزائرية فرق من ليبيا الشقيقة وكذلك من سوريا وتونس ، وهي تستعد هذا العام لاحتضان المهرجان الثالث الذى سيكون بعد رمضان المعظم وان الاجراءات والاستعدادات المادية قائمة من الآن لاعطائها الصورة المشرقة بهدف الحفاظ على التراث العريق وحمايته من الزوال او التشوية .

التعريب :

إن الجزائر ما فتئت تعمل جاهدة للقضاء على كل مخلفات الاستعمار البغيض ومن ذلك استعادة اللغة العربية لمكانتها الطبيعية التي كانت تتبؤها ماقبل سنة ١٩٣٠ .

وقد قطعت الجزائر في ذلك اشواطا كبيرة في جميع المجالات ما عدا في المجال الادارى ، إذ صادفتها صعوبات في إحلال اللغة العربية مكان اللغة الأجنبية . ومن هذه الصعوبات على سبيل المثال لا على سبيل الحصر انعدام الموظفين الذين يتحدثون اللغة العربية غداة الاستقلال وانعدام الاطارات الادارية المتكونة ايضا باللغة العربية وغير ذلك من الأسباب التي جعلت الجزائر في ذلك غير قادرة على تعريب الجهاز الادارى وباعتبار أن البلدية هي الخلية الأولى في الجهاز الادارى بالجزائر فإن بلدية قسنطينة كانت رائدة في مجال التعريب فهي البلدية الوحيدة على مستوى القطر الجزائرى التي وقفت موقفا شجاعا ، إذ لم تكتف بالتعريب التدريجي الذي كان سائدا ومازال سائدا إلى الآن في بعض القطاعات فأخذت موقفا حازماً وعرّبت بادىء ذى بدء الحاله المدنية تعريبا كليا وهذا ابتداء من سنة ١٩٧٦ إلى يومنا هذا وانطلقت في هذه العملية بكل نجاح رغم الصعوبات والعراقيل التي وضعت امام اعضاء المجلس الشعبي البلدي آنذاك ، وقد ساعد اعضاء المجلس في نجاحهم في هذه التجربة الحفلات التطوعية التي قام بها طلبة جامعة قسنطينة والأساتذة والمثقفون ، وكانت مشاركتهم هذه نتيجة أن القضية تتعلق بالسيادة الوطنية قبل كل شيء إذ لا يعقل أن نتحرر سياسيا واقتصاديا و نبقى مستعمرين إداريا ولغويا . ويُسجل لبلدية قسنطينة أنها لازالت رائدة في مجال التعريب بصورة عامة ، وتعريب الموظفين وإعطاءهم دروساً في اللغة العربية بصورة خاصة .



الفصـل السادس

أساليب الادارة والتنظيـم في أمـانـة مدينـة بغداد

محسن محمد حسن

إن التطور الذي نشهده في السنوات الأخيرة في الوطن العربي بصورة عامة والأقطار العربية المنتجة والمصدرة للبترول بصورة خاصة أصبح ملموساً حين أدخلت إلى الوطن العربي التكنولوجيا العصرية الحديثة المتطورة وذلك للنهوض بهذه الأقطار والقضاء على سمة التخلف السائد في هذه المنطقة من العالم والتي لا زالت آثاره قائمة في وقتنا الحاضر في أغلب الأقطار العربية .

إن اول سمات هذا التطور الذي ترك بصماته وآثاره واضحة للعيان هو تطور المدينة العربية لكي تواكب التطور الحاصل في الوطن العربي والعالم ، وإن تعدد الخدمات البلدية المقدمة لها وتنوعها ساهم مساهمة كبيرة في دفع عجلة التطور لهذه المدينة .

لقد أصبحت الصلة وثيقة بين ماضي الأمة المجيد وحاضرها الزاهر ومستقبلها المشرق والمتطلع نحو الغد الأفضل والذى يعبر عن طموحات وتطلعات أبناء الوطن العربي نحو المستقبل الأكثر إشراقا وتفاؤلا .

إن الذى يمارس هذا الدور في كل قطر عربي ضمن دوائر الدولة جهات عديدة وهي تساهم جميعها في صنع عملية النهوض والتطور ، ولكن هناك دور رئيسي ومتميز تضطلع بتنفيذه اجهزة البلدية في تقديم افضل الخدمات للمواطنين ، وقد وضعت على عاتق هذه السلطات مهام وواجبات عديدة منها على سبيل المثال لا الحصر تخطيط المدينة وإعداد وتحديث التصميم الأساسي لها ، وتعيين استخدامات الأرض لمختلف الأغراض ضمن حدود المدينة ، وتحديد مساحتها واصدار الأنظمة والتعليمات التي تنظم شئونها من ناحية الخدمات البلدية وتنظيم العلاقة بين المواطنين وهذه السلطات ، وكذلك بين دوائر الدولة الأخرى وهذه البلديات . ومن الواجبات الرئيسية المكلف بها هذه المنظمات (البلديات) هو رفع النفايات من داخل المدينة وإرسالها إلى الأماكن المخصصة لها . كما تقوم بمنح الاجازات البنائية وإنشاء الحدائق والمنتزهات وتنظيم الساحات ونصب اشارات المرور الضوئيه فيها وتعبيد الطرق والأرصفة وصيانتها ، ونصب جسور عبور المشاة وبناء العمارات السكنية والتجارية والاسواق وإنشاء العمارات لوقوف السيارات ... الخ .

من ذلك يتضح أن للبلديات دور مهم وبارز في مجال تقديم الخدمات البلدية العامة لسكان المدن وهى تعمل على تحقيقه بكل الوسائل المتاحة لها وهو مايسمي بالأهداف . وإن النشاطات التي تمارسها هذه السلطات يوميا من اجل تحقيق هذه الأهداف هي الواجبات ، وقد أكسبت هذه الممارسات اليومية الأجهزة الخبرات والمعارف في تنفيذ هذه المهام المكلف بها بموجب القوانين والأنظمة والتعليمات المركزية الصادرة بهذا الخصوص من الجهات العليا بالدولة .

وإن هذه الخبرات والمعارف أخذت تزداد يوما بعد يوم وذلك بحكم تنفيذها للمشاريع الخدمية وكذلك الاستفادة من خبرات الشركات العالمية المنفذة للمشاريع في الوطن العربي ، كما كان لمنظمة المدن العربية دورا بارزا في تبادل الخبرات بين الأقطار العربية لغرض النهوض بالمدينة العربية .

إن التطور الذى تشهده بغداد اليوم وبقية مدن العراق في عهد ثورة (١٧ ــ ٣٠) تموز المجيدة وقيادتها السياسية الحكيمة وعلى رأسها الرئيس القائد صدام حسين حيث يجرى هذا البناء وفق تخطيط علمى سليم مبنى على اسس وحسابات دقيقة حيث أصبحت واضحة للعيان فالذى شاهد بغداد قبل عامين أو اكثر ويشاهدها اليوم يلاحظ الفرق بين الصورتين . وقد كان للشعار الذى رفعته هذه الأمانة وهو « من أجل بغداد أجمل وأنظف » وكذلك الشعار الثاني وهو « من أجل تقديم أفضل الخدمات للمواطنين » وغيرها من الشعارات الأخرى التي تحولت إلى برامج حيث اصبحت اجهزة أمانة العاصمة والدوائر المرتبطة بها في حالة استنفار كامل لانجاز هذه المهام والواجبات المكلف بها .

وإن في حلول نهاية عام ١٩٨٥ وبداية عام ١٩٨٦ وبعد أن يتم إنجاز المشاريع المباشر بها حاليا في هذه المدينة التاريخية العظيمة سوف تكون لبغداد صور اخرى غير صورتها الحالية وهي اكثر اشراقا في تاريخ العراق الحديث والأمة العربية المجيدة كما أن بقية مدن العراق سوف تكون هى الأخرى مشرقة في ظل إنجاز الكثير من المشاريع المهمة والحيوية فيها والتى تساهم في عملية التطور والبناء الحضارى للعراق وتقديم افضل الخدمات وبشكل كفؤ للمواطنين .

نبـذة موجزة عن أمانة العاصمة :

تعتبر أمانة العاصمة إحدى دوائر الدولة الخدمية والتى أُنيطت بها أعمال كثيرة تجلت في تقديم افضل الخدمات البلدية للمواطنين من سكان بغداد . ويعود تاريخ تأسيس هذه المنظمة إلى زمن الدولة العثمانية في عهد الوالى العثمانى « مدحت باشا » عام ١٢٨٥ هـ الموافق ١٨٦٨ م حيث تم تعيين السيد إبراهيم الدفترى أول رئيس بلدية في بغداد وذلك في عام ١٨٧٧ م وقد صدر قانون البلديات عينت بموجبه الحكومة العثمانية واجبات البلديات وتشكيلاتها والمجلس البلدى الذي يتألف منها . واستنادا لقانون البلديات قُسمت بلدية بغداد إلى ثلاثة اقسام كما يلي :

القسم الأول : ويشمل الرصافة وهو الجانب الشرقي من المدينة .

القسم الثاني : ويشمل منطقة باب الشيخ ويقع أيضا في الجانب الشرقي من المدينة .

القسم الثالث : أما القسم الأخير فيشمل منطقة الكرخ في الجانب الغربي من بغداد .

وقد تم تعيين رئيسا للبلدية وكذلك لكل قسم من هذه الأقسام الثلاثة . ولكن في عام ١٩٠٧ أُعيد توحيد هذه الأقسام الثلاثة حيث جعلت بموجب هذا الدمج بلدية واحدة لبغداد .

وقد تعاقب بعد هذه الحقبة الزمنية على رئاسة البلدية في بغداد عدة اشخاص وهي سنوات ماقبل الحرب العالمية الأولى وبعدها شهدت المدينة وفي هذه الحقبة الزمنية بالذات تغيرات مادية كثيرة .

وفي عام ١٩٣١م صدر قانون إدارة البلديات رقم ٨٤ لسنة ١٩٣١ حيث نص هذا القانون على تسمية بلدية بغداد (بأمانة العاصمة) وتسمية رئيسها (بأمين العاصمة) وإلغاء قانون البلديات العثماني مع جميع الأنظمة والتعليمات والبيانات الصادر بموجبه . إن أمانة العاصمة في تلك الفترة كانت ترتبط بوزارة الداخلية حتى قيام ثورة الرابع عشر من تموز الخالدة من عام ١٩٥٨ إذ صدر قانون السلطة التنفيذية رقم ٧٤ لسنة ١٩٥٩ الذي نص على تشكيل وزارة البلديات ثم صدر بعد ذلك نظام وزارة البلديات رقم ٤٥ لسنة ١٩٦٠ الذي اعتبر أمانة العاصمة احدي المؤسسات التابعة لوزارة البلديات وبذلك تم فك ارتباط أمانة العاصمة عن وزارة الداخلية والحاقها بوزارة البلديات . وقد ساعد هذا الارتباط على قيام أمانة العاصمة بتنفيذ الواجبات والمهام المكلف بها بشكل كفوء في تقديم الخدمات البلدية لسكان بغداد والعمل على تحقيق أهدافها حسب الامكانيات المتوفرة لديها في ذلك الوقت .

وقد استمر هذا الارتباط حتي بعد قيام الثورة في عام ١٩٦٨ . ولكن ومع بداية عام ١٩٧٠ صدر قرار مجلس قيادة الثورة المرقم ٢٦٤ والمؤرخ في ١١ /٣/ ١٩٧٠ والذي تضمن إلحاق أمانة العاصمة برئاسة ديوان الجمهورية وفك ارتباطها من وزارة البلديات وتخويل السيد امين العاصمة الصلاحيات الممنوحه للوزير بموجب أحكام قانون السلطة التنفيذية رقم ٥٠ لسنة ١٩٦٤ المعدل ، ولقد حقق هذا الارتباط قفزة نوعية في الخدمات التي تضطلع بها أمانة العاصمة إذ أن الدعم الغير محدود لكافه أجهزة أمانة العاصمة جعلها تنجز كافة الأعمال والواجبات المكلفة بها بشكل كفوء ومتميز ، وفعلا تم إنجاز العديد من المشاريع التي تهدف إلى تطوير واقع الخدمات البلدية المقدمة للمواطنين في بغداد كماً ونوعاً .

وقد سعت أمانة العاصمة جاهدة في القضاء على التخلف الذي كانت تعاني منه بغداد خلال الأعوام الماضية . وقد صدر مؤخرا قرار مجلس قيادة الثورة المرقم ٩٤٠ والمؤرخ في ٢٣ /٧/ ١٩٧٩ بفك ارتباط أمانة العاصمة من رئاسة ديوان الجمهورية وارتباطها مباشرة بمجلس الوزراء .

أولاً : المهام التي تضطلع بها أمانة العاصمة « بغداد » :

أمانة العاصمة واحدة من دوائر الدولة الخدمية التي تقوم بتقديم الخدمات البلدية لسكان بغداد ، وهي كغيرها من بلديات العراق تقوم بتقديم مثل هذه الخدمات في بقية محافظات القطر والأقضية والنواحي ، إلا أن حجم الخدمات ونوعها التي تقدم في بغداد من قبل أمانة العاصمة تختلف عن بقية مدن العراق وذلك بسبب كونها عاصمة العراق العظيم ويسكنها اكثر من اربعة ملايين نسمة . وقد اصبحت بعد ثورة (١٧ ــ ٣٠) تموز المجيدة من عام ١٩٦٨ مقرا لعقد الكثير من المؤتمرات الدولية والعربية والندوات العلمية . كما يفد إلى العراق عدد كبير من السواح لغرض الاطلاع على تاريخها المجيد وحاضرها الزاهر وذلك بعد إنجاز الكثير من المشاريع العمرانية التي تعكس الوجه الحضاري لبغداد وذلك للحاق بركب الانسانية الصاعد والمتجدد والقضاء على التخلف الذى كان يعاني منه بلدنا منذ عشرات السنين في ظل الانتداب الأجنبي للعراق .

ولقد حدث تغير كبير في نوعية الخدمات المقدمة لسكان بغداد من قبل هذه الأمانة حيث تم تنفيذ العديد من المشاريع المهمه والتي بلغت تكاليفها ملايين الدنانير وقد أنجز الكثير منها والقسم الآخر لايزال في دور الانجاز أو إعداد التصاميم لغرض المباشرة بالتنفيذ . وإن أمانة العاصمة وأجهزتها الفنية المتخصصة تقوم بتنفيذ المهام والواجبات التالية في العاصمة وذلك لتحقيق الأهداف المرسومة لها :

١) رفع النفايات من المدينة وطرق معالجتها :

من الواجبات المهمة والرئيسية التي تقوم بتنفيذها أمانة العاصمة يوميا وبصورة مستمرة وبأحدث الآليات والطرق التكنولوجية الحديثة وبواسطة دوائرها المتخصصة في هذا المجال هو تنظيف الشوارع والساحات والأرصفة ورفع النفايات من داخل المدينة والأوساخ وكذلك المواد القذرة والملوثة والمقلقة لراحة المواطنين عن طريق مديريات وحدات الأمانة المتواجدة في مختلف القطاعات .

وتقسم مدينة بغداد حاليا حسب التصميم الأساسى رقم ١٥٦ لسنة ١٩٧٢ المعدل إلى عشرة قطاعات ادارية وضمن حدود العاصمة ، ويتكون كل قطاع من عدد كبير من الأحياء السكنية ، وقد ساعد هذا التقسيم الادارة العليا في هذه الأمانة بأن تجعل في كل قطاع وحدة إدارية متخصصة تقوم بتنفيذ الأعمال البلدية ، وتتمتع هذه المديريات بالصلاحيات الادارية والمالية والفنية لتنفيذ المهام المكلف بها وتسمى هذه الدوائر « مديرية وحدة » ثم يضاف إلى هذه العبارة اسم القطاع فمثلا قطاع الأعظمية فإن الدائرة التي تقوم بتنفيذ الأعمال البلدية فيه تسمى بمديرية « وحدة

الأعظمية » وهكذا بالنسبة لبقية مديريات وحدات الأمانة . وفيما يلي اسماء القطاعات الواقعة في جانب الكرخ :

أ ـ قطاع مركز الكرخ .
ب ـ قطاع الكاظمية .
جـ ـ قطاع المنصور .
د ـ قطاع الدورة .

أما القطاعات الواقعة في جانب الرصافة شرقي بغداد فهي :

أ ـ قطاع الأعظمية .
ب ـ قطاع مركز الرصافة .
جـ ـ قطاع الكرادة
د ـ قطاع بغداد الجديدة .
هـ ـ قطاع مدينة صدام .
و ـ قطاع قضاء المدائن (١) .

وبذلك يكون عدد مديريات وحدات الأمانة عشرة مديريات ترتبط بمعاونية شئون الوحدات حيث تقوم هذه الدوائر بتنفيذ الأعمال البلدية ضمن حدود تلك القطاعات وفق التصميم الأساسي . ونتيجة لحركة العمران الواسعة التي شهدها قطرنا العراقي بشكل عام ومدينة بغداد بشكل خاص ، مما أدى إلى توسع في الرقعة الجغرافية وزيادة مساحة حدود مديريات وحدات الأمانة ودفع الادارة العليا في أمانة العاصمة إلى اتخاذ قرار باستحداث خمسة مديريات جديدة ، وذلك لغرض استمرار الأمانة بتقديم خدمتها البلدية بشكل كفوء . والمديريات الجديدة المستحدثة تقع ضمن القطاعات السابقة وهي :

أ ـ مديرية وحدة الزعفرانية تقع ضمن قطاع الكرادة .
ب ـ مديرية وحدة الشعب تقع ضمن قطاع الأعظمية .
جـ ـ مديرية وحدة حي الرسالة تقع ضمن قطاع الدورة .
د ـ مديرية الشعلة تقع ضمن قطاع الكاظمية .
هـ ـ مديرية وحدة فلسطين تقع ضمن قطاعي مدينة صدام وبغداد الجديدة .
و ـ مديرية وحدة الرشيد تقع في جانب الكرخ .

وبذلك يبلغ عدد مديريات وحدات أمانة العاصمة التابعة إلى معاونية شئون الوحدات خمسة عشر مديرية [٢] . وأهم الواجبات التي تقوم بتنفيذها هذه المديريات بشكل مستمر ومنتظم هي :

ـ رفع النفايات من الشوارع والساحات والأرصفة والأحياء السكنية والتجارية من المدينة باحدث الطرق العصرية ، ومعالجة هذه النفايات عن طريق تصنيعها وتحويلها إلى أسمده عضويه نافعة تستخدم لأغراض الزراعة إذ يوجد لدى الأمانة معمل خاص بذلك ، وإرسال النفايات إلى الأماكن المخصصة لها حيث يتم دفن الحفر بهذه النفايات ثم توضع فوقها طبقة سميكة من التراب وبعدها يمكن استخدام هذه الأرض لمختلف الأغراض . وقد حولت أمانة العاصمة كثير من هذه الأراضي إلى متنزهات وحدائق .

ـ منح الاجازات البنائية للمواطنين وكذلك لدوائر الدولة .

ـ رفع التجاوزات على الشوارع والأرصفة والساحات العامة والطرقات وعدم السماح لاستغلالها لأغراض خاصة لأنها وجدت من أجل النفع العام .

ـ صيانة الشوارع والأرصفة والطرقات العامة والمحافظة عليها .

ـ زراعة الحدائق والمتنزهات والمحافظة عليها ومكافحة الحشرات الضارة فيها والاكثار من الأشجار والنباتات .

ـ المحافظة على مباني أمانة العاصمة مثل الأسواق المركزية والشعبية والمسابح والمطاعم والمرافق العامة الأخرى .

ـ استحصال رسوم أمانة العاصمة والضرائب المفروضه بموجب القوانين والأنظمة على المواطنين ومتابعة جبايتها .

ـ صيانة مجاري مياه الأمطار والمياه المشتركة والمحافظة عليها وذلك عن طريق فرق الصيانة التابعة لهذه المديريات .

ـ تطبيق القوانين والأنظمة والتعليمات الخاصة بتنفيذ أعمال وواجبات أمانة العاصمة لغرض تحقيق أهداف هذه المنظمة .

ـ إظهار معالم الزينة في المناسبات الوطنية والقومية والدينية ووضع الاعلام في الساحات والشوارع الأخرى .

ـ التنسيق مع دوائر الأمانة الأخرى بخصوص الخدمات البلدية من قبل تلك المديريات للمواطنين وضمن حدود كل مديرية وكذلك التنسيق مع دوائر الدولة الأخرى بهذا الخصوص .

٢) مد المجاري لمياه الأمطار والمياه الثقيلة :

من الواجبات الأخرى التي تضطلع بتنفيذها الأمانة مد المجاري لمياه الأمطار والمياه الثقيلة والمشتركة ضمن حدود الأمانة في بغداد . والجهة المسئولة عن ذلك هي (المديرية العامة لمصلحة مجاري بغداد) حيث يتوفر لدى هذه المصلحة الكادر الفني والاداري والمالي المقتدر على تنفيذ مثل هذه المشاريع الحيوية المهمة . وقد أخذت خبرة العاملين في هذه المديرية تزداد بمرور الزمن وذلك نتيجة لتنفيذ العديد من المشاريع من قبل بعض الشركات العالمية المتخصصة ، حيث أكسبت العاملين الخبرة والمهارة . ويجري حاليا تنفيذ العديد من المشاريع في بغداد وهي ثلاثة أنواع :

ـ مجاري مياه الأمطار .
ـ مجاري المياه المشتركة .
ـ مجاري المياه الثقيلة .

(١) أصبح هذا القطاع والمديرية الواقعة فيه تابعان إلى وزارة الحكم المحلي لكونة خارج حدود أمانة العاصمة حسب قرار مجلس قيادة الثورة رقم (٩٦١) والمؤرخ ١٩٨١/٧/١٨ .
(٢) أنظر الهامش السابق .

ويجري تنفيذ قسم من هذه المشاريع من قبل أجهزة المصلحة وهو مايسمى بالتنفيذ المباشر للمشروع والقسم الثاني على الشركات والمقاولين وهذا يدعى بالتنفيذ مقاولة ، أما الطريقة الثالثة فهو إحالة بعض فقرات من المشروع على مقاولين ثانويين بينما الفقرات الرئيسية تقوم بتنفيذها هذه المديرية وهو الذى يطلق عليه بالتنفيذ أمانة للمشروع .

وفيما يلي بعض المشاريع المباشر بتنفيذها من قبل مصلحة المجارى :

— مجاري مياه الأمطار — المرحلة الأولى (تحسين وتوسيع محطات الضخ الحالية) .
— مشروع مجاري أطراف مدينة بغداد .
— إنشاء مجاري مياه الأمطار في الكرخ والرصافة والمجارى الموازية للشطيط وطريق الفلوجة .
— تبطين المجرى الرئيسي للمياه القذرة في جانب الرصافة بالمواد الواقية من التآكل .
— إكمال المجرى الرئيسى من طريق الوحدة إلى محطة الضخ .
— مد مجارى رئيسية في جانب الكرخ .
— انشاء مراكز التصفية في مختلف قطاعات بغداد .
— انشاء محطة الضخ مع خط الدفع إلى محطة التصفية في الكرخ .

وقد أنجزت هذه المصلحة العديد من المشاريع خلال الأعوام الماضية ، كما توجد لدى هذه المصلحة مشاريع في دور الاعلان والأخرى في دور التصاميم وتهدف كلها لتطوير الخدمات البلدية في بغداد .

٣) تعبيد الطرق والأرصفة :

كان اهتمام أمانة العاصمة بمشاريع تعبيد الطرق الحديثة ضمن حدودها اهتماما كبيرا وواسعا ، حيث اخذ المسئولون يشعرون بأهمية هذه المشاريع ، وفعلا باشرت الأجهزة المختصة في هذه المنظمة وهي (معاونية شئون الطرق) بتنفيذ هذه المهمة وذلك بفتح الطرق الجديدة وتعبيدها ، وكذلك إعادة تعبيد الطرق القديمة وتطويرها ، وتبليط الأرصفة والساحات العامة بما يتلاءم مع النهضة العمرانية الجديدة وفق خطة سنوية تلتزم بها كافة الجهات المعنية وتقوم بتنفيذها . كما أن هناك دائرة متخصصة في موضوع متابعة مشاريع الأمانة حيث يتم عن طريقها رفع التقارير الشهرية والفصلية والسنوية إلى الادارة العليا بالأمانة تبين فيها نسب الانجاز لكل مشروع وكذلك المخطط والفعلي وأسباب الانحراف الذي يحصل في كل مشروع لغرض معالجته وتسمى هذه الدائرة (بمديرية التخطيط والمتابعة) وترتبط بالسيد أمين العاصمة مباشرة وذلك لأهمية الدور الذي تقوم به . ويجري حاليا تنفيذ كافة مشاريع الأمانة بثلاثة طرق هي :

أ — تنفيذ المشروع عن طريق التنفيذ المباشر .
ب — تنفيذ المشروع عن طريق التنفيذ أمانة .
جـ — تنفيذ المشروع عن طريق التنفيذ مقاولة .

وفيما يلي بعض المشاريع المباشر بتنفيذها من قبل معاونية شئون الطرق :

— شارع المرور السريع على السدة الشرقية — المرحلة الأولى ، والثانية ، والثالثة
— إنشاء جسرين على طريق المطار الدولي في جانب الكرخ .
— إنشاء تقاطع في ساحة الطيران بجانب الرصافة .
— إنشاء ثلاثة جسور للسيارات على شارع فلسطين بجانب الرصافة .
— تحوير التقاطعات والساحات ونصب إشارات المرور فيها .
— إنشاء خمسة أنفاق لعبور السابلة في مختلف قطاعات العاصمة .
— إنشاء شارع القادسية للمرور السريع في جانب الكوخ .
— إنشاء شارع الربيع في جانب الكرخ من بغداد .

ويوجد لدى الأمانة العديد من معامل الاسفلت الحديثة حيث يتم تجهيز دوائر الأمانة بهذه المادة من الاسفلت ، كما يوجد لدى أمانة العاصمة جهاز متخصص بنقل المواد الأولية وكذلك نقلها بعد التنفيذ ويمتلك هذا الجهاز آليات حديثة ومتطورة جدا تساهم جميعها في تعجيل تنفيذ مشاريع أمانة العاصمة الخدمية في بغداد .

٤) ايصال وتجهيز الماء الصافي (ماء الشرب) والماء الخام :

من الخدمات التي تقدم للمواطنين ودوائر الدولة واية جهة اخرى إيصال الماء الصافي (ماء الشرب) الصالح للاستخدام البشري وكذلك الماء الخام (الخابط) الذي يستعمل لري وسقي المزروعات والحدائق والمتنزهات والمشاتل في بغداد . والجهة المسئولة عن تنفيذ هذا الواجب وتنفيذ المشاريع الخاصة بذلك هي (المديرية العامة لمصلحة إسالة الماء لمنطقة بغداد) والتي يعود تاريخ تأسيسها إلى عام ١٩٢٤ م . وقد شمل هذه المصلحة جزء من التطور العام الحاصل بالقطر في السنوات الأخيرة ، إذ أصبح لدى هذه المصلحة جهاز فني وإداري ومالي وقانوني متطور لادارة هذه المنظمة والمشاريع التابعة لها وفق أساليب الادارة العلمية الحديثة .

وقد بلغت تكاليف المشاريع المنفذة من قبل هذه المصلحة ملايين الدنانير ، وقد أنجز العديد من تلك المشاريع ، والقسم الآخر لا يزال في دور الانجاز أو إعداد التصاميم . وتهدف المصلحة من وراء تنفيذ هذه المشاريع إلى سد احتياجات سكان بغداد من الماء الصافي وماء الخام حتي عام ٢٠٠٠ م آخذين بنظر الاعتبار الزيادة السكانية المتوقعة للاعوام القادمة وضمن حدود بغداد الكبرى الواردة في التصميم الانمائي الشامل لهذه المدينة العظيمة .

وفيما يلي أهم المشاريع المنفذة من قبل هذه المصلحة في مدينة بغداد :

أ — مشروع تصفية ماء جانب الكرخ ويتكون هذا المشروع من خمسة خزانات كبيرة لغرض سد حاجة سكان بغداد مستقبلا من الماء الصافي وحتى عام ٢٠٠٠ م ومن المتوقع إنجاز هذا المشروع وبشكل كامل في عام ١٩٨٦ م .

ب — مشروع ماء الكرامة : يقع هذا المشروع في جانب الكرخ في منطقة العطيفية وهو من المشاريع الحديثة الانجاز .

جـ — إنشاء اربعة خزانات ارضية في جانب الرصافة وخزانين في منطقة قضاء المدائن .

د ــ مشروع ماء الدورة : يقع هذا المشروع في جانب الكرخ في منطقة الدورة وذلك لغرض تلبية احتياجات المواطنين في بغداد من الماء الصافي الصالح للشرب والاستخدام البشرى ومن المتوقع إنجازه خلال العام الحالي .

هـ ــ إنشاء خزان أرضي في مشروع ٧ نيسان لغرض زيادة قدرة المخزون المائي الصالح للشرب لهذا المشروع ومن المتوقع إنجاز المشروع في نهاية العام الحالي .

كما يوجد لدى هذه المصلحة معمل خاص لتصليح مقاييس الماء ومختبر عصري متطور يقوم بعملية فحص الماء قبل الاستخدام لغرض التأكد من صلاحية ماء الشراب ومطابقته للمواصفات العالمية . وقد بلغ عدد الفحوصات الكيمياوية لماء النهر ١٦٤٨ فحص ، وعدد الفحوصات الكيمياوية ١٩٤٦ فحص للماء الصالح للشرب ، أما عدد الفحوصات البكتريولوجية لماء النهر ٩٦ فحص والماء الصالح للشراب ١٦٤ فحص خلال شهر مارس ١٩٨٢ وذلك بهدف توفير الماء النقي والصالح للشراب ذي المواصفات الدولية [١] .

ولقد ازداد معدل استهلاك الفرد بالعاصمة من الماء الصافي خلال الأعوام الأخيرة فبينما كان معدل استهلاك الفرد خلال عام ١٩٤٧ في بغداد (١٨) جالون من الماء الصافي غير أن هذا الرقم قد تضاعف حتى وصل في نهاية عام ١٩٨١ إلى (٦٤) جالون يوميا ، لذلك فإن المشاريع التي تقوم المصلحة بتنفيذها حاليا تهدف إلى توفير الماء الصالح للشرب حتى عام ٢٠٠٠ م [٢] .

٥) إنشاء المتنزهات والحدائق العامة :

كان اهتمام أمانة العاصمة في توسيع الرقعة الجغرافية للحدائق والمتنزهات والمشاتل اهتماما كبيرا حيث أخذت الرقعة الخضراء تتسع سنة بعد أخرى وذلك بموجب التصميم الانمائي الشامل لمدينة بغداد إذ أصبحت المناطق الخضراء تشغل وتحتل مساحة كبيرة من المساحة الكلية للعاصمة ، وقد كانت الرقعة الجغرافية الخضراء صغيرة جدا ومحدودة ولكن بعد تنفيذ الكثير من المشاريع العمرانية والاقتصادية والترفيهية في بغداد توسعت المساحة الخضراء للمتنزهات والحدائق العامة والمشاتل وتضاعف عدد مشاتل أمانة العاصمة خلال الأعوام الماضية والتي تقوم بإنتاج أنواع النباتات والأشجار المختلفة لكي توزع على الحدائق والمتنزهات العامة في مختلف فصول السنة . كما تباع هذه الأشجار والنباتات إلى المواطنين بأسعار رمزية لغرض تشجيعهم على زراعة حدائق دورهم ، كما تقام معارض للزهور ولمختلف فصول العام حيث يتم إعداد هذه المعارض بشكل خاص وتدعو أمانة العاصمة من خلال أجهزة الاعلام المواطنين لزيارة هذه المعارض وشراء النباتات والأشجار التى يحتاجونها .

وفيما يلي اسماء بعض المتنزهات في بغداد :

- متنزه الزوراء في جانب الكرخ وهو متنزه كبير .
- متنزه اليرموك ويقع ايضا في جانب الكرخ .
- متنزه الداودى ويقع في جانب الكرخ .
- متنزه قناة الجيش في جانب الرصافة .
- متنزهات وحدائق المطار الدولي في جانب الكرخ .
- متنزه الحبيبية خلف قناة الجيش في جانب الرصافة .
- متنزه بستان النخيل في صدر القناة .
- متنزة بستان العبدلي في الكاظمية .
- متنزه حي العامل في البياع جانب الكرخ .
- متنزه كورنيش الأعظمية في الرصافة .
- متنزه كورنيش الكاظمية .
- حدائق ومتنزهات شارع ابي نواس .
- متنزه الحرية في جانب الكرخ .
- متنزه الوحدة في منطقة الكرادة الشرقية .
- متنزهات وحدائق قضاء المدائن .

كما عملت هذه الأمانة على إحاطة مدينة بغداد بالحزام الأخضر الواقي لكي يخفض درجة الحرارة في موسم الصيف ويقلل من تأثير العواصف التي تهب على المدينة من الصحراء الغربية في مختلف فصول العام وقد أضفي هذا الحزام جمالا على مدينة بغداد وأدى إلى توسيع الرقعة الجغرافية الخضراء .

وتستخدم (معاونية المتنزهات والتشجير) أحدث الوسائل العلمية المتطورة في تكثير الأشجار والنباتات والمحافظة عليها حيث يوجد جهاز متخصص في مكافحة الحشرات الضارة كما تعمل هذه الدائرة حملات عمل لمكافحة الحشرات الضارة لحدائق دور المواطنين مجانا خلال مختلف فصول العام .

وبقرار من مجلس قيادة الثورة تم التركيز خلال الأعوام الأخيرة على تكثير زراعة النخيل والزيتون في كافة أنحاء القطر والمحافظة عليها والزام المواطنين أو شاغلي الدور التي تزيد مساحة حدائق دورهم على (١٠٠ م^2) بزراعة فسيلة نخيل أو شجرة زيتون واحدة أو اكثر في تلك الحدائق .

وقد أحالت أمانة العاصمة هذا القرار إلى واقع فعلي ملموس فمنذ منتصف عام ١٩٧٩ ولغاية نهاية عام ١٩٨١ تم غرس اكثر من (١٩٥) الف فسيلة نخيل في الحدائق والمتنزهات والمشاتل في مختلف قطاعات بغداد ، كما تم غرس (١٢٠) الف شجرة زيتون مستورد من خارج القطر و (١٥٠) ألف شجرة زيتون منتجة في مشاتل أمانة العاصمة .

كما أن صدور قرار مجلس قيادة الثورة المرقم ٥٨١ والمؤرخ في ٥/٥/١٩٨١ يجعل عائدية البساتين في بغداد وضمن حدود أمانة العاصمة إلى هذه الأمانة وتعويض أصحابها تعويضا عادلاً ومجزياً وذلك لغرض المحافظة على البساتين وزيادة عدد الأشجار الموجودة فيها وتجنيب استخدامها لأغراض أخرى غير الغرض الذي أنشئت من أجله .

(١) الكراس الاحصائي الصادر عن مديرية مصلحة اسالة الماء لمنطقة بغداد ــ مارس ١٩٨٢ م .
(٢) « ماء بغداد » عدد (١١) تموز ١٩٨١ م .

لقد أصبحت هذه المتنزهات والحدائق العامة مُتنفساً للمواطنين يقضون فيها أوقات فراغهم أيام العطل الرسمية والمناسبات الدينية والقومية والوطنية وقد زودت بكافة وسائل الراحة مثل المساطب لجلوس المواطنين وملاعب للأطفال وكذلك سينما للأطفال والمسرح وتم إنشاء النافورات والتماثيل والنصب وتم إنشاء المطاعم والكازينوهات .

جدول رقم (١)
يبين مساحة واعداد الحدائق المزروعة في بغداد منذ عام ١٩٦٨ إلى ١٩٨١ [١]

السنوات	العدد	المساحة م٢
١٩٦٨ – ١٩٦٩	٢٦	٢٦٠٨٠٩
١٩٦٩ – ١٩٧٠	١٤	٣٢٩٢٣٠
١٩٧٠ – ١٩٧١	٣٦	٤٠٤٦٥٠
١٩٧١ – ١٩٧٢	٦٦	٦٩٣٤٥٣
١٩٧٢ – ١٩٧٣	٥٧	٣٥٧٢٧٣٠
١٩٧٣ – ١٩٧٤	٢٥	٤٤٣٠١٨٠
١٩٧٤ – ١٩٧٥	٨٠	٤٤٩٥٨٠٨
١٩٧٥	٢٥	٣٧٦٥٨
١٩٧٦	٦٠	٣٨٦٥٤٠
١٩٧٧	٤٢	٢٦٥٥٥٠
١٩٧٨	٥٢	٤٣٠٠٠
١٩٧٩	٣٥	٥٤٨٦٦٠
١٩٨٠	٤٥	٣٨٧٤٩٠
١٩٨١	٣٢	١٦٤٨٢
المجموع العام	٦٠٥	١٥٨٧٢٢٤٠م٢

٦) إقامة النصب والتماثيل :

من يتجول في ساحات وشوارع بغداد وفي الحدائق والمتنزهات يشاهد الكثير من التماثيل والنصب التي تمثل الشخصيات التاريخية للعرب والمسلمين والبغداديين . وهذه التماثيل موزعة على مختلف الساحات العامة والحدائق والمتنزهات وذلك لغرض تخليد ذكراهم واعترافا من جيلنا الحالي بالجميل والعرفان لهم لما بذلوه في خدمة العلم والانسانية وكذلك لربط الماضي المجيد للأمة بالحاضر المشرق . وهناك جهة متخصصة في أمانة العاصمة تضطلع بهذا الدور الرائد تسمى (المديرية العامة للفنون التشكيلية) . وقد قامت هذه المديرية بالواجبات المكلفة بها خير قيام حيث تم نصب الكثير من التماثيل خلال الأعوام الأخيرة وتمثل هذه النصب والتماثيل الشعراء والعلماء والأدباء ، كما أن هناك نصب يمثل الخليفة العباسي أبو جعفر المنصور مؤسس مدينة بغداد ، كما تم إنشاء الكثير من النافورات في الساحات والحدائق والشوارع العامة لغرض تلطيف الجو وزيادة جمال وبهجة المدينة .

وفيما يلي أسماء بعض هذه التماثيل :

- تمثال الخليفة العباسي ابو جعفر المنصور مؤسس مدينة بغداد .
- تمثال للعالم العربي عباس بن فرناس حيث تم نصبه على طريق مطار بغداد الدولي .
- تمثال للشاعر عبد الغني معروف الرصافي .
- تمثال للفارس العربي في الساحة المقابلة لمعرض بغداد الدولي .
- نصب تذكاري لمسلة حمورابي .
- تمثال لنصب الحضارة .
- تمثال لنصب الحرية .
- تمثال للعالم العربي الخليل بن احمد الفراهيدي .
- تمثال للعالم يعقوب بن اسحاق الكندي .

وقد شهدت بغداد مؤخرا إنجازاً كبيراً ورائعاً وهو إنجاز نصب الجندي المجهول والذي يعد مفخرة من مفاخر إنجازات أمانة العاصمة الحديثة ويقع هذا النصب في جانب الكرخ قرب متنزة الزوراء في بغداد .

كما يجري حاليا تشييد نصب الشهيد في بغداد وذلك لتخليد ذكرى شهدائنا الأبرار الذين دافعوا عن تراب الوطن عبر تاريخه الطويل .

٧) المباني والانشاءات :

من المهام الأخرى التي تضطلع بها أمانة العاصمة إنشاء المباني والانشاءات لمختلف الأغراض حيث توجد جهة متخصصة يطلق عليها (معاونية شئون الانشاءات) التي لديها الخبرة في تنفيذ هذه المشاريع المهمة . وأهم الواجبات المكلفة بها هي :

- إنشاء العمارات السكنية الحديثة والتجارية .
- إنشاء الأسواق المركزية العصرية الحديثة والأسواق الشعبية .
- إنشاء الكازينوهات والمطاعم والمسابح العامة .
- إنشاء دور لذوي الدخل المحدود (الأرامل) .
- إنشاء العمارات الخاصة بوقوف السيارات .
- إنشاء المرافق الصحية العامة .
- إنشاء محلات خاصة لبيع الأسماك .
- إنشاء جسور لعبور المشاة في الشوارع والساحات .
- احياء ذكرى الأسواق القديمة في بغداد وذلك من خلال إنشاء اسواق تسمي باسمائها القديمة وفق الطراز العربي القديم ووفق اسس الهندسة المعمارية الحديثة .
- إنشاء المباني الخاصة بدوائر أمانة العاصمة مثل مديريات وحدات الأمانة والأقسام البلدية .

(١) المصدر : النشرات الاحصائية الصادرة عن قسم الاحصاء في أمانة العاصمة .

طرق الاتصال بسكان بغداد من قبل المسئولين بالأمانة :

إن الرقعة الجغرافية الواسعة لمدينة بغداد تبلغ حوالي (٨٦٠) كيلومتر مربع ويسكنها أكثر من أربعة ملايين نسمة . ولأن أجهزة أمانة العاصمة الموزعة في مختلف قطاعات العاصمة تقدم الخدمات البلدية العامة كل ضمن اختصاصها ، فإن هذا يتطلب من الأجهزة الفنية الاتصال بالمواطنين واطلاعهم على نشاطات ومهام الأمانة وما تقوم به من أعمال ومشاريع خدمية وترفيهية تهدف إلى تقديم افضل الخدمات لهم وفق تصور علمي ووطني . وقد أثمرت هذه الجهود الحثيثة في تنمية وتقوية هذه الاتصالات وزيادة فعاليتها ، التي تهدف إلى زيادة التعاون بين هذه الأجهزة والمواطنين واطلاعهم على التعليمات والأنظمة والقوانين التي تهمهم ، وكذلك على المشاريع التي تقوم بتنفيذها .

وتتبع أجهزة أمانة العاصمة في سبيل تحقيق ذلك عدة طرق منها :

أ ــ الاتصال المباشر :

ويتم عن طريق عقد الاجتماعات في إحدى بنايات الأمانة المخصصة لهذا الغرض ، حيث يحضر هذا الاجتماع عدد كبير من المواطنين ومسئولي الأمانة وبصورة خاصة مسئولي مديريات وحدات الأمانة والعلاقات والاعلام وجهات أخرى ، حيث يتم شرح خطط الامانة الحالية والمستقبلية والسبل الكفيلة بإنجاح هذه الخطط ودور المواطنين فيها ، كما يتم في هذه الاجتماعات الاجابة على الأسئلة والاستفسارات التي تطرح من قبل المواطنين .

ب ــ **اما الطريق الثانية** في الاتصالات فتتم عن طريق حضور السادة المسئولين بالأمانة الندوات والاجتماعات التي تعقدها مجالس الشعب [1] في محافظة بغداد لغرض الاجابة على الأسئلة والاستفسارات التي يطرحها السادة المشاركون بالندوة من المواطنين سكان العاصمة والتي تخص أعمال ومهام أمانة العاصمة ، حيث يتم الاجابة عليها من قبل السادة مسئولي الأمانة ، وكذلك يطرح المسئولون بعض المقترحات لغرض التعاون بين المواطنين والأمانة وعن طريق مجلس الشعب في المحلة أو التعاون المباشر وذلك للوصول إلى الصيغة الأفضل والجيدة في تقديم الخدمات البلدية لهم .

جـ ــ استخدام الوسائل الاعلامية :

تستخدم الأمانة الوسائل الاعلامية المتوفرة مثل الصحف والمجلات المحلية ومحطة الاذاعة والتلفزيون إذ يتم استعراض برامج ومشاريع أمانة العاصمة التي تقوم بتنفيذها حاليا في بغداد ، وكذلك المشاريع المستقبلية لغرض اطلاع سكان بغداد على أعمال الأمانة من المشاريع وكذلك على الجديد من القوانين والأنظمة والتعليمات التي تهم المواطنين ودوائر الدولة والجهات الأخرى الواقعة ضمن الرقعة الجغرافية لمدينة بغداد (ضمن حدود أمانة العاصمة) .

كما توجد صحيفة خاصة لأمانة العاصمة تسمى « جريدة بغداد » تقوم بنشر أعمال ونشاطات أجهزة الأمانة وكذلك تنشر مايرد من المواطنين من مقترحات أو شكاوى تخص هذه الأجهزة لغرض اطلاع المسئولين عليها واتخاذ الاجراءات اللازمة لمعالجتها ، كما أن هناك جهة متخصصة تهتم بشكاوى المواطنين هي « مديرية العلاقات والاعلام » التي تقوم بمتابعة شكاوى المواطنين في دوائر الأمانة المختلفة للحصول على معلومات كافية من تلك الشكاوي واتخاذ الاجراءات اللازمة لمعالجتها ، وترفع هذه الشكاوي إلى السيد أمين العاصمة للاطلاع عليها وإعطاء التوجيهات اللازمة بشأنها ، كما أن هذه المديرية تلاحق ماتنشره الصحف والمجلات المحلية بخصوص نشاطات أمانة العاصمة وملاحظات المواطنين بشأنها ، كما أن لها دور آخر هو نشر كل مايستجد في هذه الدائرة من نشاطات واعمال جديدة أو تعليمات في الصحف والمجلات لاطلاع المواطنين عليها .

د ــ الاتصالات بين الادارة العليا والمواطنين :

يوجد اتصال مباشر بين الادارة العليا بالأمانة والمواطنين ، إذ تم تخصيص يوم السبت من كل اسبوع لمقابلة السيد أمين العاصمة والسيد وكيل أمانة العاصمة من قبل المواطنين والعاملين الذين يرغبون في ذلك لغرض طرح موضوع معين أو عام يخص أعمال أجهزة أمانة العاصمة ويتطلب حله اتخاذ اجراءات مناسبة من قبل الادارة العليا بالأمانة . كما تم تخصيص يوم الاثنين لمقابلة السيد مدير عام « مصلحة إسالة الماء » لمنطقة بغداد ، وكذلك يوم الأربعاء لمقابلة السيد مدير عام مصلحة مجاري بغداد من قبل المواطنين والعاملين ايضا حيث يتم عرض المقترحات والشكاوى التي تخص هذه الجهات ويتم اتخاذ الاجراءات المناسبة بشأنها من قبل السادة المدراء العاملون . وهذه التجربة حديثة العهد في الأمانة وفي عموم القطر وهي مطبقة منذ منتصف عام ١٩٨١ وتهدف إلى عرض المشاكل والمعوقات التي يعاني منها المواطنون والعاملون والخروج بصيغة جيدة لحلها . كما يتم نشر ارقام هواتف (مديرية العلاقات والاعلام) بالصحف والمجلات المحلية ويتم الاتصال بهذه المديرية من قبل المواطنين لغرض الاستفسارات أو غرض شكوى معينة تخص الجانب الخدمي أو التنظيمي لهذه الأمانة حيث يتم معالجة الموضوع واعطاء جواب إلى المواطنين . كما تقوم المديرية بالاتصال المباشر مع المواطنين عن طريق الهاتف لغرض استطلاع رأيهم بخصوص الخدمات البلدية في أماكن تواجدهم وسكناهم ، إذ يتم الاتصال بدوائر الأمانة في ذلك الحي لغرض معالجة الموضوع وحله . ولقد كانت استجابة سكان بغداد للشعارات التي رفعتها هذه الأمانة استجابة جيدة أظهرت روح التعاون وشعور المواطن بالمسئولية تجاه مدينته وبأهمية الدور الذي تقوم به الأمانة التي وجدت أصلا لخدمته .

ثانيا : التقسيم الاداري الحالي لمدينة بغداد :

تقسم مدينة بغداد حاليا إلى عشرة قطاعات وفق التصميم الأساسي للمدينة رقم (١٥٦) لعام ١٩٧٢ المعدّل ، وتختلف هذه القطاعات من حيث المساحة . وكان الغرض من هذا التقسيم تحديد استخدامات الأرض

(١) وهي مجالس محلية للاحياء والمحلات تقوم بمهمة تطوير الاحياء وعرض الاقتراحات والتنسيق بين الأمانة والجهات الاخرى لتلبية احتياجات المواطنين .
(٢) أنظر الشكل رقم (١) الذي يمثل الهيكل التنظيمي الحالي لأمانة العاصمة ..

في كل قطاع حيث أن لكل قطاع وظيفته الخاصة مثل السكن أو الصناعة أو التجارة أو الخزن أو الأماكن الترفيهية والترويحية ، أو الأماكن المخصصة لبعض دوائر الدولة ... الخ . ويقع قسم من هذه القطاعات غرب المدينة وهي التي يطلق عليها بجانب الكرخ والقسم الآخر يقع شرق المدينة يطلق عليه اسم جانب الرصافة حيث يفصل الجانبين نهر دجلة الخالد . وفيما يلي اسماء هذه القطاعات :

* القطاعات الواقعة غرب المدينة في جانب الكرخ وهي :

- قطاع الكاظمية .
- قطاع المنصور .
- قطاع الدورة .
- قطاع مركز الكرخ .

* القطاعات الواقعة شرقي المدينة في جانب الرصافة هي :

- قطاع الأعظمية .
- قطاع مركز الرصافة .
- قطاع الكرادة .
- قطاع مدينة صدام .
- قطاع بغداد الجديدة .
- قطاع المدائن .

وتتوزع مديريات وحدات أمانة العاصمة الخدمية على القطاعات لكي تقوم بتقديم الخدمات البلدية للمواطنين على أحسن وجه . واهم الخدمات رفع النفايات وطرق معالجتها وصيانة الشوارع والأرصفة وزراعة الحدائق في الساحات والشوارع وصيانتها والمحافظة عليها ومنح الاجازات البنائية ورفع التجاوزات التي تحصل على الشوارع والأرصفة من قبل المواطنين وتطبيق الأنظمة والتعليمات الخاصة بأمانة العاصمة ... الخ ..

وقد حدد قانون التصميم الأساسي لمدينة بغداد استعمالات الأرض للأغراض التالية التي تؤمن حاجة سكان بغداد إلى هذه الخدمات وهي :

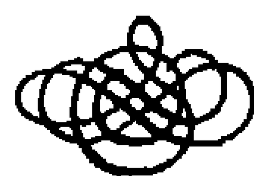
- **القطاع الشمالي** : اختص هذا القطاع – حسب قانون التصميم الأساسي – بالزراعة التي تلبي حاجة بغداد إلى الفواكه والخضر خلال العام وفي مختلف فصول السنة .
- **القطاع الاسكاني** : اختص هذا القطاع من المدينة بالسكن للمواطنين وتطوير مناطق السكن الحالية والقديمة لكي تواكب التطوير الحاصل في عموم القطر .
- **القطاع الجنوبي** : ويختص بالنشاطات الصناعية والتخزين حيث ألزم قانون التصميم الأساسي للمدينة كافة الجهات المعنية بإنشاء صناعاتهم في هذا القطاع عدا بعض الصناعات المعينة .

ويجري حاليا تحديث التصميم الأساسي لمدينة بغداد من قبل خبراء عراقيين وأجانب لكي يلائم النهضة العمرانية التي يشهدها العراق ، حيث أن التصميم الأساسي المعدل الحالي منفذ ومعمول به منذ ١٩٧٢ .

جـــدول (٢)

يبين استعمالات الأرض لأغراض النزهة والمساحات المفتوحة بالهكتار[1]

التسلسل	نوع الاستعمال / المساحة	حزام دجلة	منطقة الحزام الشرقي	منطقة الحزام الغربي	المنطقة الجنوبية الشرقية	مجموع المساحة الخضراء المفتوحة	النسبة المئوية
١	مناطق الحدائق	٦٦٧	٨٢٧	٩١٥	—	٢٤٠٩	٥٨٪
٢	مركز النزهة الخارجية (الساحات واللعب)	—	٢١٠	١٨٠	١٥٥	٥٤٥	١٣٪
٣	المركزية والمحلية	٧٣	٣٨	٢٥٠	—	٢٦١	٩٪
٤	المخيمات	٢٥	٢٢	١٠	—	٥٧	٢٪
٥	المعارض وحدائق الحيوانات	٢٠٦	١٢٠	٢٧		٣٥٣	٨٪
٦	المقابر	٢٣	١٥٢	٢٧٠	—	٣٥٥	١٠٪
٧	مجموع المساحة الخضراء المقترحة	١٠٠٤	١٣٦٩	١٦٥٢	١٥٥	٤١٨٠	١٠٠٪



(١) المصدر : مجموعة نشرات التصميم الأساسي بغداد ١٩٧٢ .

تسمية مديريات وحدات أمانة العاصمة :

قسم قانون التصميم الأساسي مدينة بغداد إلى عشرة قطاعات ادارية ، كما اسلفنا سابقا ، وثلاث قطاعات لغرض استعمالات الأرض وقد سميت مديريات وحدات الأمانة التي تقوم بتقديم الخدمات البلدية في القطاعات العشرة بأسمائها فمثلا المديرية المتواجدة في قطاع المنصور سميت بمديرية وحدة المنصور ، وكذلك المديرية المتواجدة في الكرادة سميت (بمديرية وحدة الكرادة) وهكذا لبقية القطاعات الأخرى حيث أن وجود هذه الدوائر في هذه القطاعات يسهل عملية تقديم الخدمات البلدية للمواطنين بشكل جيد وكفوء ومتواصل ، ويلبي احتياجات سكان المناطق من الخدمات البلدية .

وفيما يلي أسماء هذه المديريات :

أ ـ الوحدات الواقعة في جانب الرصافة .

- مديرية وحدة مركز الرصافة .
- مديرية وحدة بغداد الجديدة .
- مديرية وحدة الأعظمية .
- مديرية وحدة الكرادة .
- مديرية وحدة صدام .
- مديرية وحدة المدائن .

ب ـ المديريات الواقعة في جانب الكرخ غرب المدينة وموزعة حسب قطاعات العاصمة :

- مديرية وحدة مركز الكرخ .
- مديرية وحدة المنصور .
- مديرية وحدة الكاظمية .
- مديرية وحدة الدورة .

كما تم استحداث خمس وحدات إضافة إلى الوحدات المذكورة أعلاه حيث تمت الاشارة إليها سابقا ، وذلك بعد التوسع العمراني الكبير الذى حصل في بغداد خلال الأعوام الأخيرة .

الهيكل التنظيمي الحالى لأمانة العاصمة :

يتكون الهيكل التنظيمي الحالي لأمانة العاصمة من ثلاث مديريات عامة وعشرة معاونيات على مستوى مديرية عامة أيضا . ويرتبط بالمديريات العامة والمعاونيات عدد من المديريات والأقسام والشعب ، وقد يزداد هذا العدد أو يقل باختلاف المديريات والمعاونيات . وكل مديرية عامة أو معاونية مكلفة بعمل يختلف عن الأخرى ، وقد يزداد حجم هذا العمل أو يقل تبعا للهيكل التنظيمي لتلك المديريات العامة والمعاونيات . وتعمل هذه الدوائر جميعها على تحقيق اهداف أمانة العاصمة المكلفة بتنفيذها في بغداد . وتدل أسماء هذه التشكيلات على أعمالها ، (المديرية العامة لمصلحة إسالة الماء) لمنطقة بغداد هى الجهة المسئولة عن توفير الماء الصالح للشرب لسكان بغداد ، وكذلك الماء الخام (الخابط) . (ومعاونية شئون الطرق) هي الجهة المسئولة عن فتح الشوارع الجديدة وتعبيدها أو ازالة وإعادة تبليط القديمة منها ، وكذلك إنشاء الأرصفة وصيانتها وتحوير المساحات لغرض نصب إشارات المرور الضوئية فيها وانشاء طرق المرور السريع في العاصمة ... الخ .

وفيما يلي اسماء المديريات العامة والمعاونيات التابعة لأمانة العاصمة :

- المديرية العامة لمصلحة اسالة الماء لمنطقة بغداد .
- المديرية العامة لمصلحة مجارى بغداد .
- معاونية شئون الطرق .
- معاونية الشئون العامة .
- معاونية الشئون المالية .
- معاونية شئون الانشاءات .
- معاونية الشئون الادارية .
- معاونية الشئون الفنية .
- معاونية شئون الخدمات .
- معاونية الشئون القانونية .
- معاونية شئون الوحدات .
- معاونية المتنزهات والتشجير .

كما توجد هناك مديريتان الأولى تسمى (مديرية التخطيط والمتابعة) وترتبط بالسيد أمين العاصمة مباشرة ومهمتها الاشراف والمتابعة لمشاريع الأمانة ورفع التقارير الشهرية والفصلية والسنوية عنها وبيان نسب الانجاز وأسباب المعوقات والمقترحات لتطويرها . أما المديرية الثانية فهى (مديرية الرقابة والمالية) وترتبط بالسيد وكيل أمانة العاصمة وتختص هذه المديرية بتدقيق المعاملات المالية بعد الصرف للتأكد من صحتها وأن عملها يعد تدقيقا ثانيا بعد التدقيق الأول الذي تقوم به جهة اخرى مرتبطة بمعاونية الشئون المالية .(1)

وفي أمانة العاصمة دوائر حديثة أسهمت إسهاما فعالا في عملية التطوير والبناء والتغيير التي تتطلبها المرحلة الراهنة بعد أن تخطت تنفيذ الأعمال الاعتيادية المكلفة بتنفيذها في الحقبة الزمنية السابقة واصبحت الواجبات والأعمال التي تقوم بتنفيذها في مختلف قطاعات العاصمة واجبات وأعمال غير اعتيادية تركت بصماتها واضحه للعيان في عملية البناء والتطوير وخاصة بعد أن تسلمت ادارة هذه الأمانة قيادة جديدة في الأعوام الأخيرة كان هدفها إدخال كل ماهو جديد ومفيد والذى يسهم في عملية تسريع البناء ويحقق أهداف أمانة العاصمة المرسومة وقد حظيت كافة أجهزة ودوائر الأمانة وبصورة خاصة منها الدوائر الحديثة العهد بالدعم المتواصل من الأدارة العليا في هذه المنظمة .

وفيما يلي اسماء الدوائر الحديثة بالأمانة :

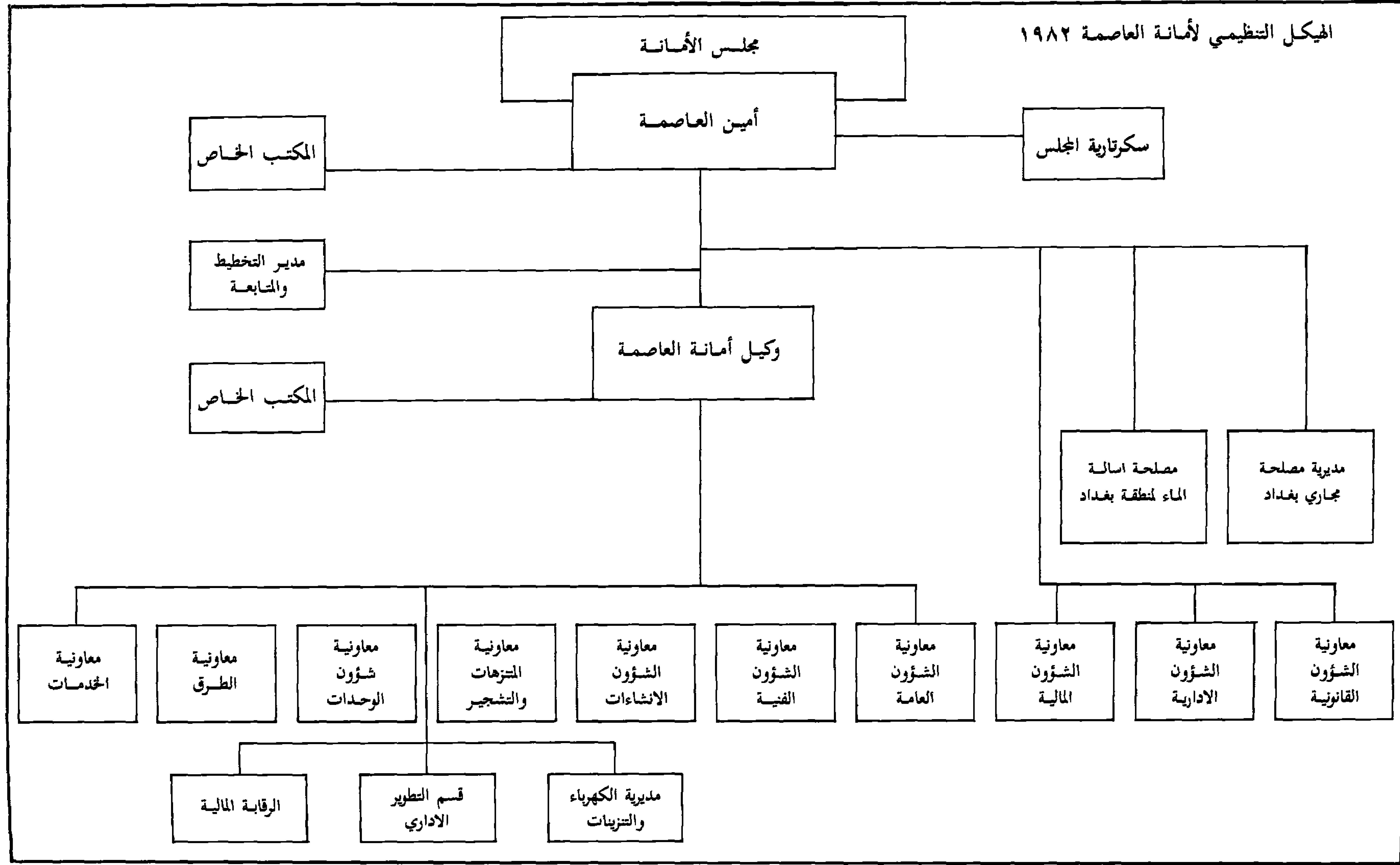
أ ـ معهد التدريب المهني :

يعود تأسيس معهد التدريب المهني التابع لأمانة العاصمة إلى عام ١٩٧٦ وذلك بموجب النظام رقم (١٠) لسنة ١٩٧٦ . وقد ورد ضمن

---

(١) أنظر الشكل رقم (١) الذي يمثل الهيكل التنظيمي الحالي لأمانة العاصمة .

شكل (١)



الهيكل التنظيمي لأمانة العاصمة ١٩٨٢

اغراض تشكيله أنه يهدف بالأساس إلى تنظيم دورات تدريبية متخصصة في اعمال شئون الخدمات البلدية تسعى إلى رفع كفاءة ومقدرة العاملين في الأمانة وتطوير أعمالها الخدمية علميا وعملياً لمواكبة التطور الحاصل في عموم القطر والوطن العربي والعالم .

وقد أسهم هذا المعهد في تأهيل اعداد كبيرة من الكوادر الفنية والادارية والخدمية التي تحتاجها كافة مرافق الأمانة ودوائرها المتخصصة لتنفيذ اعمالها المبرمجة وغير المبرمجة .

وينتظم في هذه الدورات التي يفتحها المعهد العاملون الجدد والقدماء وذلك لاكسابهم معارف ومهارات جديدة تخص اعمالهم اليومية التي يضطلعون بها ، كما أن هذا المعهد ضمن دوراته التدريبية المتخصصة يقبل بعض العاملين الذين تتوفر فيهم الشروط المطلوبة من الانتظام في هذه الدورات من منسوبي بعض دوائر الدولة الأخرى . وعملية التدريب مقسمة إلى تدريب نظري والآخر عملي ، إضافة إلى القيام بالزيارات الميدانية أثناء حقبة التدريب . كما أن إدارة المعهد تقوم بعملية التنسيق مع ادارات المعاهد الأخرى الموجودة في القطر وكذلك الجامعات لغرض الاستفادة من الخبرات المتوفرة لدى العراقيين .

ب ــ مديرية التطوير الاداري :

وهي الجهة المسئولة عن احداث عملية التنمية الادارية . وهي جهة استشارية فيما يتعلق بهذا الجانب . وقد تم تشكيلها بموجب الأمر الاداري المرقم (١٩٦٨) والمؤرخ في ١٦/١٠/١٩٧٨ الصادر من أمانة العاصمة . ويأتي تشكيل هذا القسم على ضوء قرار مجلس قيادة الثورة المرقم (٣٣٣) والمؤرخ في ٢٤/٥/١٩٧٢ الذي أناط بالمركز القومي للاستشارات والتطوير الاداري مهمة استحداث اقسام التنظيم والأساليب في الدوائر الخدمية بالدولة واقسام التنظيم والانتاجية في الدوائر الصناعية وفي عموم القطر وفق برنامج زمني يعده المركز القومي للاستشارات والتطوير الاداري . وقد حدد قرار مجلس قيادة الثورة بأن يكون ارتباط هذه الأقسام بالسادة الوزراء مباشرة أو بوكلاء الوزارات . وتخضع أعمال هذه الأقسام إلى الاشراف الفني من قبل المركز القومي الذي أنيط به مهمة تنفيذ ومتابعة خطة التنمية الادارية في عموم القطر . وتنصب اعمال أقسام التنظيم والأساليب والانتاجية على دراسة المعوقات والمشاكل التي تعترض العمل والعاملين والمراجعين في دوائر الدولة ومعرفة اسبابها وتقديم الاستشارات الفنية اللازمة بشأن حلها ، وبصياغة دراسات وبحوث تتضمن استعراض الواقع الحالي والاستنتاجات وكذلك التوصيات والمقترحات اللازمة لتطوير العمل واقتراح اكثر من بديل واحد لحلها . ويضطلع بهذا الدور قسم التنظيم والأساليب في أمانة العاصمة شأنه شأن بقية الأقسام في دوائر الدولة الخدمية الأخرى . وتهدف الدراسات والبحوث التي يقدمها هذا القسم إلى تعزيز دور دوائر أمانة العاصمة في خطة التنمية الادارية واحداث النقلة المطلوبة في هذا المجال . وتوجد خطة سنوية لهذا القسم يتم اعدادها في نهاية العام ويعمل بها مع بداية العام المقبل ، حيث يعمل اعضاء فريق العمل بالقسم على تحقيقها حسب الوقت المحدد لها وتسمى الخطة التي تعد وتنفذ في بداية العام (بالفعاليات المبرمجة) ، وهناك تكليفات طارئة أثناء العام يكلف بها القسم ويقوم بتنفيذها وتسمى (بالفعاليات غير المبرمجة) وهي الدراسات والبحوث التي لم ترد في خطة عمل القسم .

وبالرغم من الحقبة الزمنية القصيرة لعمر القسم فقد تميز بإنجاز دراسات وبحوث عديدة تهدف في مجملها إلى عملية التطوير والتغيير في الجهاز الاداري لأمانة العاصمة وتحقيق عملية التنمية الادارية المطلوبة في هذه الدوائر .

جـ ــ قسم المايكروفيلم :

تم استحداث هذا القسم في أمانة العاصمة في بداية عام ١٩٧٩ ، وقد تم ربطه بمعاونية الشئون الادارية ، ويأتي استحداث هذا القسم نتيجة تزايد الحجم الورقي في كافة دوائر أمانة العاصمة وبصورة خاصة أضابير العاملين وأضابير المشاريع المنفذة من قبل العاصمة والمراسلات التي تخص مديرية الحفظ والأرشيف في هذه الأمانة . وهناك دوائر وجهات اخرى في هذه المنطقة مشمولة اضابيرها والأوراق التي تحتفظ بها بعملية التصوير الدقيق من قبل هذا القسم ضمن خطة عمله الحالية والمستقبلية . وقد تم استيراد اجهزة حديثة ومتطورة لهذه الغاية ، وكذلك وضع برنامج زمني محدد وتم تدريب العاملين على كيفية استخدام الأجهزة الحديثة المتطورة .

كما تخضع أعمال القسم الفنية إلى الاشراف الفني من قبل المركز القومي للاستشارات والتطوير الاداري . ويهدف عمل القسم إلى توفير الرقعة الجغرافية لدوائر الأمانة وذلك نتيجة القضاء على الزخم الورقي الموجود ، وفرز الأوراق غير الضرورية واستبعادها من عملية التصوير الدقيق . كما انه يوفر المعلومات الدقيقة والسريعة للادارة العليا بالأمانة عند الطلب لمختلف المواضيع حيث يتم اعطاء الجواب في وقت قياسي وذلك بفضل نظام المعلومات المستخدم . وعلى الرغم من ان هذا القسم في بداية تكوينه إلا انه انجز الكثير من الأعمال المهمة التي تخدم هدف الدائرة وتساهم في عملية التطوير .

ثالثا : مقترحات وتوصيات :

لم تعد الخدمات البلدية التي تقدم لسكان المدن خدمات تقليدية أو آنية وانما اصبحت خدمات اساسية تهم سكان المدن ، اذ اصبحوا يتطلعون إلى كل جديد تقوم بتنفيذة ادارات تلك البلديات . ومنذ عشرات السنين وفي البدايات الأولى لتشكيل البلديات صاحبها تشكيل لمجلس البلديات والتي يمثل فيها سكان تلك المدن من المواطنين لغرض ابداء رأيهم في مشاريع البلدية ومتابعة تنفيذها واعطاء التوصيات بشأنها وفق الصورة الصحيحة وتحقيق مبدأ التعاون المتفاعل بين المواطن والبلدية من اجل تحقيق الهدف العام لتأسيس تلك البلديات . واليوم وبعد مرور تلك الحقبة الزمنية الطويلة اصبح للبلديات دور رائد في تقديم افضل الخدمات إلى مواطني المدينة بما يكفل ويدعم التطور العام في بلدان تلك المدن واصبح دور مجالس البلدية دورا فاعلا في رصد وفرز الجوانب الايجابية وتبنيها بعد طرح السلبيات التي تعترض انشطة اهداف بلديات المدن ، وذلك من خلال التعاون الذي تحققه بين أعضاء المجالس البلدية والأجهزة التنفيذية لهذه الخدمات وتحقيق افضل صيغ التعاون في هذا المجال . وأن البصمات واضحة في متابعة تنفيذ نشاط البلدية ورسم سياسات وخطط البلدية الحالية والمستقبلية وتقديم الأهم على المهم في تنفيذ تلك المشاريع . وأمانة العاصمة احدى دوائر الدولة الخدمية التي تقوم بتقديم خدماتها إلى المواطنين من سكان العاصمة ضمن الرقعة الجغرافية المحددة بموجب القوانين والتعليمات المعينة التي

تصدرها الدولة . وأمانة العاصمة شأنها مثل غيرها من المنظمات مرت بمراحل عديدة وتطورات مضطردة فكانت حالة الاستنفار القصوى والعمل الدؤوب هو السمة للواقع الذي تعيشه أمانة العاصمة في بغداد من أجل تنفيذ المشاريع الخدمية المهمة مما جعلها تحتل المواقع المتقدمة بين البلديات التي مرت بنفس المراحل أو الشبيهة بها ، وعلى الرغم من الظروف الخاصة والعامة التي مرت بها أمانة العاصمة فقد أنجزت عشرات المشاريع المهمة والحيوية أدت إلى تنظيم وتجميل بغداد وفق الأطر الحديثة وأسوة بعواصم العالم المتقدمة حيث تم ذلك بجهود استثنائية متميزة ومكثفة ، وقد اكتسب العاملون في اجهزة هذه الأمانة الخبرات الواسعة لزيادة معارفهم في مختلف الاختصاصات منها التقنية والادارية والمالية ... الخ .

إن أساليب الادارة الحديثة واستخدام الصيغ المتطورة التي تتبعها الأمانة اعطت نتائج ايجابية في تنفيذ وتحقيق هدف الأمانة وهذه الصيغ والأساليب اتبعتها الادارة العليا في أمانة العاصمة من أجل تحقيق الهدف المرسوم لهذه المنظمة . ويمكن لبلديات الوطن العربي بعد الاطلاع على تلك الأساليب ومن خلال التعاون المتميز أن تحقق الفائدة لبلدياتها وذلك في مجال تبادل الخبرات بين عواصم الدول العربية والاسلامية والعالمية التي قطعت شوطا كبيرا في هذا المضمار .

وفي الختام يسرني أن أتقدم بالمقترحات والتوصيات الآتية :

١ ـــ نقترح عقد ندوات علمية متخصصة تبحث في شئون الخدمات منها على سبيل المثال لا الحصر احدث الطرق العلمية في جمع النفايات ومعالجتها أو تطوير وتوحيد نظام الطرق والأبنية أو اعداد التصاميم الأساسية للمدن العربية .

٢ ـــ نوصي بأن يتم تنفيذ التوصيات والمقترحات التي وردت في نهاية الندوة العلمية التي عقدت في دولة الكويت الشقيق في نهاية عام ١٩٨١ م بخصوص حماية البيئة في المدن العربية لأن هذه التوصيات والمقترحات اتُخذت أصلا لتطوير المدينة العربية وأنها حظيت بإجماع المشاركين على تبنيها وتنفيذها .

٣ ـــ نوصى بأن يتم تطبيق البند الخاص بتعويض المدن العربية التي تتعرض إلى الدمار من جراء الحروب او الكوارث الطبيعية ونوصي بأن تشكل لجنة لهذا الغرض لتنفيذ هذه الفقرة الواردة في النظام الأساسي لمنظمة المدن العربية .

٤ ـــ نوصي بأن تشكل لجنة لمتابعة القرارات التي تصدر عن السادة المشاركين والمؤتمرين عقب انتهاء مثل هذه الندوات لغرض تنفيذها . ونقترح بأن يكون رئيس وفد الدولة المضيفة للمؤتمر رئيسا ويتم اختيار بقية الأعضاء لهذه اللجنة من بقية الوفود العربية المشاركة في الندوة .

٥ ـــ نقترح بأن يحدد برنامج الندوة العلمية القادمة قبل انعقاد المؤتمر بوقت مناسب حيث يتم اشعار المدن العربية الأعضاء بالمنطقة بذلك لكي يتسنى للسادة المشاركين بالندوة اعداد البحث المطلوب بشكل متكامل يخدم هدف الندوة ويساهم في عملية تبادل الخبرات العربية .

٦ ـــ نقترح إنشاء مناطق ترفيهية في ضواحي المدن العربية تكون ملائمة لكافة المواطنين ويقصدونها في مختلف المناسبات لغرض الترويح وقضاء ساعات معينة فيها على أن تتوفر فيها كافة المستلزمات الضرورية والترفيهية .

٧ ـــ نقترح بأن تتم زيادة الرقعة الجغرافية الخضراء للمدن العربية وبصورة خاصة الأحزمة الخضراء الواقعة التي تحيط بالمدن وتكون سدا لكل التقلبات الطبيعية ، وتساهم في خفض درجات الحرارة أثناء فصل الصيف .

٨ ـــ نوصي بأن يتم اتخاذ قرار بخصوص المحافظة على المباني التراثية القديمة ذات الطابع المعمارى العربي والاسلامي ، إذ أن هذه الأمانة قد خطت خطوة جيدة في هذا المجال وذلك بتشكيل لجنة من ذوى الاختصاص مهمتها المحافظة على التراث المعمارى القديم وتدقيق التصاميم المعدة من قبل الاستشاريين المعتمدين للموافقة عليها وتقويم أعمال المكاتب الاستشارية وتقديم المقترحات بالنسبة لاضافة مكاتب جديدة أو حذف مكاتب معتمدة سابقا لم تقم بواجباتها على الوجه الصحيح .

٩ ـــ نقترح أن تعد منظمة المدن العربية قرارا يسهم في وضع سمة مشتركة للعمران في المدن العربية يضفى على المدينة العربية وحدة في الهندسة المعمارية والعربية والتراث العربي ويجعل للمدينة العربية ميزة عمرانية عن مثيلاتها من مدن العالم الأخرى .



الفصل السابع

الدور القيادي للمجالس المحلية في دولة الامارات العربية

للدكتور فوزي عبدالله العكش

تلعب المجالس المحلية دورا قياديا في توجيه وادارة شئون المناطق المتواجدة فيها .

ويعتمد الدور الذي تقوم به هذه المجالس على مدى الصلاحيات الممنوحة لها التي تختلف باختلاف الأنظمة المتواجدة فيها . ونظرا لأهمية دور المجالس المحلية في تقدم الوحدات المحلية ، وبما أن دولة الامارات العربية المتحدة شهدت تطورا سريعا ومتلاحقا خلال السنوات القليلة الماضية لا سيما في مجال التحضر نتج عنه تطور العديد من التجمعات السكانية البسيطة فيها بحيث أصبحت مدنا عصرية تتوفر فيها كافة الخدمات والتسهيلات ، فإننا لا بد أن نتناول دراسة المجالس المحلية ودورها في توجيه نشاطات المدن المتواجدة فيها وذلك من خلال استعراضنا للدور القيادي للمجالس المحلية بشكل عام ، ونشأة المجالس المحلية وتطورها في دولة الامارات العربية المتحدة ، والدور الذي تقوم به .

أولا : الدور القيادي للمجالس المحلية

تلعب المجالس المحلية دورا له أهميته في توجيه وقيادة مجتمعها المحلي . إلا أن طبيعة هذا الدور ومدى تأثيره يختلف من نظام لآخر اعتماداً على الصلاحيات الممنوحة لها ومدى ممارستها العملية لهذه الصلاحيات . إن المجالس المحلية باعتبارها برلمانات مصغرة للمدن المتواجدة فيها تضم أشخاصا من نفس المنطقة لديهم القدرة على التعبير عن أراء ورغبات سكانها لاحتكاكهم ومعرفتهم بما يجري فيها من أمور ، وما تحتاجه من خدمات ومشاريع والعمل على تنفيذها . وتبعا لذلك فإن المجالس المحلية تعتبر مسئولة عن السعي لتحقيق الصالح العام من خلال وضع أهداف السياسة العامة في المدينة والحصول على تأييد السكان لهذه الأهداف وطريقة تنفيذها ومن ثم الرقابة على عملية التنفيذ من خلال الرقابة على الأجهزة الادارية فيها [١] . وبالتالي فإن المجلس يعتبر منبرا تناقش من خلاله مختلف وجهات النظر ، ووسيلة للمواطن للتعبير عن آرائه وتوضيح رغباته . [٢]

ولكي يتمكن المجلس من تحقيق الأهداف المرجوة منه وترجمتها إلى واقع عملي فإنه يحتاج إلى صلاحيات تمنح له ويمارسها . ويتوقف مدى الصلاحيات التي يمارسها المجلس على مدى توزيع المسئولية في الوحدة المحلية ونصيب المجلس منها ، فبعض المجالس تتمتع بصلاحيات واسعة باعتبارها الهيئة التشريعية التي تقوم بإصدار القوانين والأنظمة والاشراف على تنفيذها ، بينما تكون صلاحيات بعضها الآخر محدودة وخاضعة لمستويات أعلى منها في عملية الموافقة عليها وتنفيذها . ويمكن تلخيص صلاحيات المجالس المحلية كما يلي [٣] :

- **صلاحيات تشريعية** حيث تتخذ مركزا قياديا في عملية رسم سياسة الوحدة المحلية تمتعها بسلطة اتخاذ القرارات بالمجتمع المحلي وتقرير سياسته العامة . وبالرغم من أن المجلس يقوم في أغلب الأحيان بالموافقة على سياسة موضوعة سبقا بدلا من وضعها فعليا ، إلا أنه يضع الخطوط العرضية لهذه السياسة وأهدافها ويصدر الأنظمة والتعليمات التي تلزم المعنيين التقيد بها وتنفيذها .

- **صلاحيات مالية** تتضمن الموافقة على الموازنة المحلية وفرض وتحصيل الضرائب والعوائد المحلية ، والحصول على القروض ، وبيع وشراء الممتلكات الحكومية ، والموافقة على العقود المحلية ، إضافة إلى التحقيق في الأمور المالية خاصة لتناقص الايراد المحلية وتحمل المواطن أعباء مالية متزايدة وبالتالي ضرورة التأكد من فائدة وجدوى المشاريع المحلية قبل تنفيذها .

- **صلاحيات إدارية** تتضمن الاشراف على ما يقوم به الجهاز التنفيذي في الوحدة المحلية من أعمال ومراقبة تنفيذها ، والتحقيق واستجواب أعضاء هذا الجهاز . وبالتالي فإن المجلس بأعضائه لا يتدخل في الأمور التفصيلية لعملية التنفيذ بحد ذاتها ، بل الاشراف والتأكد من أن الأشخاص الذين يقومون بالعمل لديهم المقدرة والكفاءة لانجازه [٤] .

---

(1) Samuel Humes, and Eileen Martin, **The Structure of Local Government:** A Comparative survey of 81 Countries, (The Hague: International Union of Local Authorities, 1969), p. 212.

(2) John Stewart Mill, **Representative Government,** Everyones Edition, 1948, pp. 239-240.

(3) George E. Blair, **Government at the Grass-Roots,** (California: Palieades Publishers, 1977), pp. 151-152

(4) Kenneth Newton, **Second City Politics,** (London: Oxford University Press, 1976), p. 153.

— **صلاحيات قضائية** حيث أن التحقيق الذي تقوم به المجالس المحلية يتخذ صفة شبه قضائية بهدف إصدار أوامر وتعليمات محلية لتنفيذها وبالتالي فرض الالتزام بتطبيقها من قبل المعنيين في المنطقة المحلية. ويؤدي ذلك بالموظفين التنفيذين إلى أن يصبحوا أكثر إحساسا بالمسئولية وفي القيام بواجباتهم، لأن ممارسة هذه الصلاحية القضائية من قبل المجلس تعتبر ضمانا لوجود أشخاص يهتمون بالمصلحة العامة [١].

إن صلاحيات المجالس المحلية المذكورة أعلاه تعتمد في مدى ممارستها على رغبة الحكومة المركزية في السماح لها بذلك مع عدم وجود رقابة على عملية اتخاذ القرارات تتمثل في الموافقة والتصديق من قبل جهات أعلى، وعلى مدى الصلاحيات الممنوحة للموظفين الاداريين وعلاقتهم بالمجلس المحلي. فمن الملاحظ أن بعض الدول تمنح مجالسها المحلية صلاحيات واسعة في اتخاذ القرارات دون الحاجة إلى تصديقها من جهات أعلى، بينما تخضع دول أخرى قرارات مجالسها المحلية إلى الموافقة والتصديق قبل المباشرة في تنفيذها. وتبعا لذلك فإن مدى الدور القيادي الذي يستطيع المجلس القيام به يعتمد على مدى حرية الحركة التي يتمتع بها عمليا في إتخاذ القرارات في الأمور ذات الاهتمام للمنطقة المحلية وإشرافه على عملية تنفيذها [٢].

تشكيل المجالس المحلية ودور الأعضاء فيها :

إن تشكيل المجالس المحلية يتم بعدة طرق، وتختلف هذه الطرق باختلاف الأنظمة ومدى منحها أو حجبها الصلاحيات لوحداتها المحلية. وتتراوح طرق التشكيل بين الانتخاب المباشر والتعيين المباشر. ففي الانتخاب المباشر يقوم عدد من الأشخاص المقيمين في المنطقة بترشيح أنفسهم مباشرة أو من خلال تجمعات، ويقوم السكان بالاقتراع لاختيار من يمثلهم في المجلس المحلي من بين هؤلاء الأشخاص. بينما في التعيين المباشر تقوم السلطة المركزية باختيار عددا من الأشخاص من سكان المنطقة وتعينهم في المجلس المحلي. وقد يمثل هؤلاء الأشخاص فئات معينة من المجتمع المحلي كالتجار والعمال ورؤساء القبائل وبعض القيادات ذات الأهمية في المنطقة أو الذين تتوفر لديهم خبرات معينة ذات فائدة لأعمال ونشاطات المجلس [٣] وتتبع دول اخرى اسلوب المزج ما بين الانتخاب والتعيين وذلك بالسماح للسكان بانتخاب جزء من أعضاء المجلس، بينما تقوم السلطة المركزية بتعيين الجزء الباقي. وهناك طريقة اخرى يتم بموجبها انتخاب أعضاء المجلس من قبل سكان المنطقة مباشرة ثم يقوم الأعضاء أنفسهم باختيار عددا من الأشخاص من ذوي الخبرة والكفاءة من السكان للمساعدة في أعمال المجلس ولجانه المختلفة [٤].

وتبعاً لما سبق فإن الدول تتفاوت في طرق تشكيل مجالسها المحلية. فالدول الغربية وبعض الدول النامية، على سبيل المثال، تتبع أسلوب الانتخاب المباشر للأعضاء بينما تميل العديد من الدول النامية إلى المزج ما بين التعيين والانتخاب أو التعيين المباشر للأعضاء. وتبعا للطريقة التي يتم بموجبها اختيار الأعضاء فإن صلاحياتهم ومدى الحرية التي يتمتعون بها في اتخاذ القرارات تختلف من دولة لأخرى.

ويتكون المجلس المحلي عادة من عدد من الأعضاء الذين يساهمون في أعماله باعتبار أن ذلك خدمة عامة تهدف إلى تحقيق رفاهية المجتمع المحلي. فالعضو هنا يتميز عن عضو مجلس النواب على المستوى الوطني بأنه يرى بشكل مباشر كيفية عمل وملاءمة القوانين الصادرة للاحتياجات المحلية، وكيفية ترجمة النظريات إلى واقع عملي لمصلحة المجتمع المحلي [٥]. ويعتبر العضو بالتالي ممثلا لسكان المنطقة يقوم برعاية مصالحهم ويتخذ دورا قياديا لتحقيق ذلك. إلا أن كيفية تصرف العضو في المواضيع المعروضة باعتبار أن دوره قيادي يخضع لأكثر من تفسير، من ذلك أن العضو وصي وهو حر التصرف فيما يعرض عليه من أمور ويستخدم حكمه الخاص في اتخاذ القرارات، بينما هنالك تفسير آخر يقول بأن العضو مندوب عن السكان يتصرف وفقا لرغباتهم حتى لو تعارضت مع آرائه، وتفسير ثالث يقول بأن العضو « سياسي » يجمع ما بين تفسير الوصي والمندوب ويتصرف حسب الظروف التي يمر بها ويبني قراراته على أساسها [٦].

وتبعاً لما سبق فإن عضو المجلس المحلي يمكن أن يقوم بأدوار مختلفة. فالبعض قد يكون ضيق النظره يهتم بمصالح الأفراد الذين إنتخبوه فقط أو الذين يعتقد بأنه يمثلهم ويهتم بالتالي بمشاكلهم ويعمل على حلها [٧] بينما بعض الأعضاء يهتم بالسياسة العامة للمنطقة وكافة سكانها. ويهتم أعضاء آخرون بالتقريب بين وجهات النظر المختلفة والتوسط فيها. وهنالك أعضاء يتخذون دور المخطط الذي يهتم ببناء مستقبل المجتمع المحلي. بينما يوجد العضو المتمسك بالنصوص الذي يركز على عملية رسم السياسة بتفاصيلها بدلا من نتائجها البعيدة. وأخيرا هنالك العضو الذي يتصرف على أنه مدير يهتم بالتالي بادخال نوع من القيادة وتوجيه المجتمع المحلي من خلال عمله في المجلس ولجانه المختلفة [٨].

ومما سبق يتبين لنا بأن أعضاء المجالس المحلية يتصرف كل منهم تبعا لواحد من الادوار السابقة في تمثيله لسكان المنطقة واتخاذه دورا قياديا في توجيه وإدارة المنطقة. ويعتمد ذلك بشكل كبير على كيفية نظرة العضو إلى نفسه وإلى الدور الذي يعتقد أنه يتوجب عليه القيام به لخدمة المجتمع المحلي أو جزء منه.

---

(1) Alice L. Ebel, Investigatory Powers of City Councils, **Marquette Law Review**, 38 (Spring, 1955), pp. 233-236.
(2) Donald C. Rowat (ed.), **International Handbook on Local Government Reorganization**, (Westport, Conn., Greenwood Press, 1980), pp. 601-604.
(3) Henry Maddick, **Democracy, Decentralizaion and Development**, (London: Asia Publishing House, 1975), p.74.
(4) Harold Alderfer, **Local Government In Developing Countries**, (N.Y.: McGraw Hill, 1964) p. 9.
(5) W.J.M. Mackenzie, **Theories of Local Government**, (London: London School of Economics, 1961), p. 15.
(6) Kenneth Newton, op. cit., p. 18.
(7) David R. Berman, **State and Local Politics**, (Boston: Halbrook Press Inc. 1975), p. 191.
(8) George, E. Blair, op. cit., p. 153.

طريقة تنظيم وإدارة المجالس المحلية :

حتى يستطيع المجلس بأعضائه مباشرة إدارة وتوجيه النشاطات المختلفة وممارسة الصلاحيات الممنوحة لهم ، فإنه يتم توزيع الاختصاصات بين الأعضاء لتسهيل انجاز الواجبات المطلوبه من المجلس . فيتم عادة اختيار رئيس المجلس إما بالانتخاب من قبل السكان أو الأعضاء ، أو من قبل السلطة المركزية . ويعتبر الرئيس المتحدث الرسمي باسم المجلس ويقوم بتمثيل المنطقة في الاحتفالات الرسمية والتنسيق بين المجلس والجهاز التنفيذي .

كذلك فإنه يتم تكوين لجان متخصصة لدراسة المواضيع المعروضة عليها وتقديم توصياتها إلى المجلس بكامله لاتخاذ القرارات المناسبة بشأنها ، بالاضافة إلى متابعة أعمال الجهاز التنفيذي في المنطقة كل لجنة في مجال اختصاصها . ويتم عاده تشكيل لجان تختص بالنواحي المالية والصحية والأشغال العامة والاسكان والتخطيط وغيرها ، ويعتمد ذلك على تنوع الخدمات فيها ووجود عدد كاف من الأعضاء للمشاركة في أعمال هذه اللجان .

وقد ظهر في الفترة الأخيرة لجنة تقوم بعمل تنسيق عام يطلق عليها اسم (لجنة السياسة العامة) تختص بإعادة النظر والتنسيق واتخاذ المبادأة في سياسة المجلس المحلي ونشاطاته [(١)] . كذلك تقوم بعض المجالس المحلية ذات العدد الكبير من الأعضاء بتشكيل لجنة يطلق عليها إسم « اللجنة التنفيذية » . وتتكون هذه اللجنة عادة من عدد محدود من الأعضاء وتقوم بدور قيادي في مساعدة رئيس الجهاز التنفيذي في الاشراف على أعمال ونشاطات العاملين لديه ، بالاضافة إلى تنسيق أعمال المجلس ولجانه وفي وضع السياسة العامة للبرامج المختلفة وكيفية تنفيذها . كما تقوم باتخاذ بعض القرارات المهمة [(٢)] .

مما سبق يتبين لنا بأن المجالس المحلية تستطيع ، تبعا للصلاحيات الممنوحة لها ومدى ممارستها الفعلية لهذه الصلاحيات ، من القيام بدور قيادي في توجيه النشاطات المختلفة في المناطق المحلية المتواجده فيها والاشراف على أعمال الجهاز التنفيذي بما يحقق مصلحة السكان .

وبعد استعراضنا للدور القيادي للوحدات المحلية وما يمكن أن تمارسه من صلاحيات وطريقة تشكيلها وأسلوب تنظيمها وعملها ، فإننا سنعرض في الصفحات التالية إلى المجالس المحلية في دولة الأمارات العربية المتحدة من حيث نشأتها وتطورها والصلاحيات التي تمارسها وطريقة تنظيمها وعملها لمعرفة أبعاد الدور القيادي الذي تقوم به .

ثانياً : نشأة وتطور المجالس المحلية في الامارات العربية المتحدة

ظهرت دولة الأمارات العربية المتحدة إلى الوجود في نهاية عام ١٩٧١ نتيجة اتحاد سبع من الامارات هي أبو ظبي ودبي والشارقة وعجمان وأم القيوين ورأس الخيمة والفجيرة . ونتيجه لظهور النفط في عدد من اماراتها وازدياد عائداته ، فقد استطاعت الدولة تحقيق إنجازات عديدة لا سيما في مجال الخدمات العامة المقدمة للسكان في الامارات المختلفة . ويحكم الدولة دستور مؤقت تمت الموافقة على العمل به لمدة خمس سنوات تم تمديدها أكثر من مره . وقد ورد ضمن الدستور المؤقت عدد من المواد التي تحدد العلاقة ما بين الحكومة الإتحادية والامارات المختلفة ، وبالتالي توزيع الصلاحيات والاختصاصات فيما بينهما .

فقد نصت المادة (١٢٠) من الدستور المؤقت على الاختصاصات التي تنفرد الحكومة الاتحادية بممارستها تشريعا وتنفيذا مثل الدفاع والأمن والصحة والتربية وغيرها . ونصت المادة (١٢١) على الاختصاصات التي تنفرد الحكومة الاتحادية بالتشريع فيها دون التنفيذ . أما بالنسبة لاختصاصات الامارات فقد نصت المادة (١٥٢) من الدستور المؤقت على أنها تقوم بممارسة كل مالا ينفرد الاتحاد بمزاولته من أمور وفقا لأحكام المادتين السابقتين ١٢٠ و ١٢١ . واحتفظت الامارات تبعا لذلك بحرية واسعة لا سيما في الأمور الداخلية الخاصة بها والتي بقيت تمارسها بالطريقة التي تراها مناسبة لا سيما النواحي التنظيمية [(٣)] .

ومن ضمن الأمور التي احتفظت الامارات المختلفة بصلاحيتها في تنظيمها وإدارتها بالشكل الذي ترغب فيه ، البلديات المتواجده في المدن إذ احتفظت كل أمارة بتنظيم إدارتها المحلية بالشكل الذي تراه مناسبا . فتم إنشاء العديد من البلديات في المدن المختلفة التي تمارس نشاطات تتفاوت وتتنوع تبعا لعدد السكان والامكانات المادية المتوفرة . وتتبع هذه البلديات حاكم كل إمارة الذي يعتبر المرجع النهائي في كافة الامور المتعلقة بها . إلا أن الحكومة الاتحادية بالرغم من الصلاحيات الواسعة الممنوحة لكل إمارة وللبلديات فيها ، تستطيع ممارسة التأثير على بعض الامارات لا سيما تلك التي لا يتوفر لديها إمكانات مادية ، من خلال المساعدات الاتحادية المقدمة لها سواء كانت مساعدات مالية مباشرة أو على شكل تنفيذ مشاريع مختلفة تتعلق بالخدمات العامة . وتستطيع الحكومة الاتحادية بواسطة ذلك زيادة وتوثيق الصلة بين الاتحاد بمختلف اماراته [(٤)] .

نشأة وتطور المجالس المحليـة :

ان تشكيل المجالس المحلية في مدن الامارات المختلفة بدأ منذ الستينات من القرن الحالي وازداد في نهايتها وبداية السبعينات حيث أصبحت موجودة في جميع المدن الرئيسية . وقد تم مؤخرا إنشاء بلديات في بعض المدن الصغيرة . إلا أننا سنعرض فيما يلي للمجالس المحلية التي تم تشكيلها في المدن الرئيسية للامارات المختلفة والتي تتضمن ما يلي [(٥)] .

(1) A. Greenwood et. al., "The Policy Committee in English Local Government," **Public Administration** (London) Vol. 50, Summer 1972, p. 158.

(2) Samuel Humes and Eileen Martin, op. cit., p. 214.

(٣) أنظر بهذا الخصوص الدستور المؤقت لدولة الامارات العربية المتحدة الصادر عام ١٩٧١ المواد ١٢٠ و ١٢١ و ١٥٢ .

(٤) قامت الحكومة الاتحادية بدفع مساعدة مالية مباشرة لعدد من بلديات الامارات غير النفطية في السنوات الأخيرة بلغت (٨) مليون درهم سنويا لكل منها .

(٥) أنظر بخصوص تشكيل المجالس المحلية واعادة تشكيلها في السنوات المذكورة القوانين والأنظمة الصادرة عن حكومات الامارات المختلفة في حينه .

ـــ **دبي** : تم تشكيل أول مجلس فيها عام ١٩٦١ . ثم أُعيد تشكيله في الأعوام ١٩٦٣ و ١٩٦٥ و ١٩٦٨ و ١٩٧٤ و ١٩٧٧ و ١٩٨٠ .

ـــ **رأس الخيمة** : تم تشكيل أول مجلس فيها عام ١٩٦٩ . ثم اعيد تشكيله في الأعوام ١٩٧٣ و ١٩٧٥ و ١٩٧٨ وأخيرا عام ١٩٨٠ .

ـــ **أبو ظبي** : تم تشكيل أول مجلس فيها عام ١٩٦٩ واعيد تشكيله عام ١٩٧٢ . وقد تم حل المجلس عام ١٩٧٥ ولم يُعد تشكيله حتى الآن .

ـــ **العين** : تم تشكيل أول مجلس فيها عام ١٩٦٨ وأعيد تشكيله في الاعوام ١٩٧٢ و ١٩٧٤ و ١٩٧٦ و ١٩٧٨ و ١٩٨٠ .

ـــ **الشارقة** : تم تشكيل أول مجلس فيها عام ١٩٧١ واعيد تشكيله في عام ١٩٧٦ ومرة أُخرى عام ١٩٨٠ .

ـــ **عجمان** : تم تشكيل أول مجلس فيها عام ١٩٧٣ وأعيد تشكيله عام ١٩٧٧ ولم يعد تشكيل المجلس الا في عام ١٩٨٠ .

ـــ **أم القيوين** : شُكل أول مجلس فيها عام ١٩٧٥ وأُعيد تشكيله عام ١٩٧٧ ثم انقطع المجلس حتى أُعيد تشكيله عام ١٩٨٠ .

ـــ **الفجيرة** : شُكل أول مجلس فيها عام ١٩٧٥ ولم تتم إعادة تشكيل المجلس إلا في عام ١٩٨٠ .

نلاحظ مما سبق بأن تشكيل المجالس المحلية يعود إلى فترات متفاوته بعضها سبق وبعضها الآخر تبع قيام الدولة في عام ١٩٧١ مع تركز فترة التشكيل حول نهاية الستينات وبداية السبعينات . كما يلاحظ أن إعادة تشكيل المجالس بعد انتهاء مدة كل منها لم يكن منتظما . ووجدت بالتالي فترات انقطاع لم يكن هنالك فيها مجالس محلية في العديد من المدن خلال فترة السبعينات . وقد شهد عام ١٩٨٠ اعادة تشكيل كافة المجالس المحلية في مدن الامارات المختلفة باستثناء مدينة أبو ظبي والتي بقيت دون مجلس فيها منذ عام ١٩٧٥ وحتى الوقت الحاضر .

هذا مع العلم بأن تشكيل المجالس المحلية وحلها في مختلف مدن الامارات يقع ضمن صلاحيات حاكم كل إمارة الذي يستطيع ممارستها بما يراه مناسباً . أما بالنسبة لفترة العضوية فإن معظم المجالس يتم تشكيلها لمدة سنتين مع وجود فترات تم تشكيل المجالس خلالها لثلاث سنوات [1] وقد ازداد عدد الأعضاء فيها بمرور الزمن حيث يتراوح العدد في المجالس المحلية حالياً ما بين ٢٠ ـــ ٣٠ عضواً في المتوسط ، بينما كان في البداية يتراوح ما بين ١٠ ـــ ٢٠ عضواً فقط . ويتقاضى الأعضاء حالياً مكافآت شهرية ما بين ٢٠٠٠ – ٩٥٠٠ درهم . ففي مجالس مدن الامارات غير النفطية يتقاضى الأعضاء مكافأة تتراوح ما بين ٢٠٠٠ – ٣٠٠٠ درهم ،بينما يتقاضى الأعضاء في مجالس مدن الامارات النفطية مكافآت تتراوح ما بين ٦٠٠٠ – ٩٥٠٠ درهم . هذا مع العلم بأن العديد من الامارات لا سيما غير النفطية منها لم تكن تمنح أية مكافآت لأعضاء مجالسها المحلية في السابق .

اختيــار الأعضـــاء وصلاحياتهــم :

إن اختيار أعضاء المجالس المحلية في كافة المدن يتم بموجب التعيين المباشر من قبل حاكم كل امارة للمدن المتواجدة داخل امارته حيث يتمتع بصلاحية الاشراف على تنظيم امورها الداخلية لا سيما تلك التي لا تقع ضمن صلاحيات الحكومة الاتحادية . وتعتبر الادارات المحلية بالتالي ضمن صلاحيات حكام الامارات يقومون بممارستها كل ضمن امارته وعلى المدن الواقعة فيها .

ويتم تعيين الأعضاء من سكان المدن المتواجدين ضمنها والمناطق التابعة لها حيث يراعى في ذلك أن يكون هؤلاء الأعضاء معروفين في المجتمع المحلي ولهم مكانتهم فيه من حيث تمثيل إحدى الفئات الإقتصادية أو الاجتماعية . وتنص قوانين وأنظمة بعض البلديات على ضرورة أن يكون العضو ملماً بالقراءة والكتابة أو أن يكون قد وصل إلى مستوى معين من التعليم ، بينما بعضها الآخر لا يتضمن هذا الشرط وبالتالي فإن العضوية تكون مفتوحة سواء كان الشخص متعلما أو غير متعلم . ويتمتع حاكم كل إمارة بصلاحيات واسعة بخصوص تشكيل المجلس واختيار رئيسه وأعضائه . وبالتالي فإن كافة القرارات التي تصدر عن المجلس تخضع لتصديق الحاكم الذي يستطيع نقض هذه القرارات إذا وجد أنها تتعارض مع المصلحة العامة .

أما صلاحيات المجالس المحلية في مدن الدولة فتتلخص في وضع السياسة العامة من خلال الاشراف على تخطيط المدن وتنظيمها ، والمحافظة على الصحة العامة ، وتقديم خدمات اجتماعية وثقافية وترفيهية للمقيمين ضمن حدودها ، بالاضافة إلى تقديم خدمات عامة متنوعة . كما تقوم المجالس المحلية بالاشراف على الشئون المالية بما في ذلك الموازنه العامة للمدينة ، وفرض الرسوم ، وتحصيل العوائد ، وتنظيم اللوائح المالية وإدارة أملاك البلدية وابرام العقود والمشتريات بالأشغال العامة .

ويمارس المجلس بأعضائه الصلاحيات الممنوحة لهم من خلال المجلس ولجانه التي يقوم بتشكيلها . وتنص بعض قوانين وأنظمة البلديات على وجود لجان دائمة يتم تشكيلها ثم يقوم الأعضاء ـــ إضافة إلى ذلك ـــ بتحديد عدد اللجان الاخرى التي يرون ضرورتها لمباشرة وإنجاز المهام المنوطة بهم وبالمجلس بشكل عام . ويختلف عدد هذه اللجان وتسمياتها بين مدينة وأخرى ، حيث يلاحظ أن عددها في بداية تشكيل المجالس المحلية كان محدودا نظراً لصغر حجم المجالس واقتصارها على عدد محدود من الاعضاء . وقد ازداد عدد هذه اللجان بازدياد عدد الأعضاء وتنوع الخدمات التي تقدم للسكان حيث أصبح بالامكان تشكيل لجان أكثر لوجود أعضاء يمكنهم المشاركة في أعمالها ، بالتالي أصبحت بعض المدن لا تسمح للعضو فيها بالاشتراك في أكثر من لجنتين حتى تتيح مجالا أوسع للمشاركة والتخصص في العمل مع إمكانية تخصيص أوقات أكثر من قبل الاعضاء في حالة اقتصارهم على العمل في لجنة أو اثنتين فقط .

وبالاضافة إلى ازدياد عدد اللجان ، فقد أصبحت متنوعة في مجالات تخصصها ، ويمكن تلخيص أنواعها حاليا كما يلي :

---

(١) تمت زيادة مدة العضوية في مجلس بلدية دبي الذي تشكل عام ١٩٧٤ إلى (٣) سنوات . أنظر بهذا الخصوص مرسوم تأسيس بلدية دبي لعام ١٩٧٤ الصادر عن حاكم امارة دبي خلال شهر تموز ١٩٧٤ ، المادة (٨) .

ـــ لجنة الشئون المالية
ـــ لجنة الصحة العامة
ـــ لجنة الخدمات العامة
ـــ لجنة الزراعة والثروة الحيوانية
ـــ لجنة التعويضات والاراضي
ـــ اللجنة الفنية
ـــ لجنة التخطيط
ـــ لجنة الايجارات
ـــ لجنة السير والمرور
ـــ لجنة المساكن الشعبية
ـــ لجنة الرخص التجارية
ـــ لجنة الأبنية

وتتفاوت المجالس المحلية في عدد اللجان التي تقوم بتشكيلها . فبعضها يقوم بتشكيل ثلاث لجان بينما تصل في بعضها الآخر إلى ثمان لجان وذلك حسب الحاجة وتنوع الخدمات التي تقدمها المدينة لسكانها .

ثالثاً : الدور الذي تقوم به المجالس المحلية :

لاحظنا من خلال استعراضنا لنشأة وتطور المجالس المحلية في مختلف إمارات الدولة ، انها تتميز بقصر الفترة الزمنية من حيث نشأتها وممارسة نشاطاتها ، إذ أن معظم هذه المجالس لم يتجاوز السنوات العشر من عمله باستثناء (مجلس مدينة دبي) الذي تشكل عام ١٩٦١ واستمر حتى الوقت الحاضر ، إضافة إلى (مجلس العين) الذي استمر منذ تشكيله عام ١٩٦٨ وحتى الآن . أما بقية المجالس المحلية في مدن الدولة فقد شهدت ، بالرغم من قصر الفترة الزمنية التي نشأت خلالها ، فترات إنقطاع لم يوجد خلالها مجالس محلية لعدم اعادة تشكيلها بعد انتهاء مدتها القانونية التي تستمر لمدة عامين .

لقد أدى هذا الأمر إلى جعل الخبرة المتراكمة لدى المجالس المحلية وأعضائها بسيطة نظراً للفترة الزمنية القصيرة التي مرت على نشأتها وعدم استمرار غالبيتها في العمل . وقد نتج عن ذلك عدم إمكانية نشر الخبرة المكتسبة بين عدد أكبر من السكان لعدم اعادة تشكيل هذه المجالس بشكل منتظم خلال الفترة السابقة . وتبعا لذلك فان الخبرة المكتسبة في غالبية المجالس تعتبر محدودة . كذلك فقد نشأ عن ذلك عدم ايجاد علاقة ثابتة ومستمرة بين المجالس وأعضائها وسكان المدن المتواجدة فيها بحيث ينظر السكان إلى المجلس وأعضائه باعتبارهم الجهة التي تستطيع مساعدتهم في حل مشاكلهم اليومية وايجاد وسيلة اتصال فعّالة بالجهاز التنفيذي للبلدية في المدن بحيث يأخذ هذه المشاكل والاحتياجات ويعمل على حلها وتلبيتها .

إن عدم استمرارية المجالس المحلية في غالبية مدن الدولة أدى إلى بروز دور الجهاز التنفيذي ممثلا في مدير البلدية ومدراء الدوائر التابعين له بحيث أصبح الدور الذي يقوم به أكثر أهمية من دور المجلس خاصة وأنه يتمتع وموظفوه بالخبرة والتأهيل العلمي ، اضافة إلى الصلاحيات في ممارسة أعماله . وقد جاءت فترة التطور السريع والمتلاحق التي شهدتها مدن الدولة خلال منتصف السبعينات ، نتيجة لازدياد عائدات النفط وانعكاس ذلك على زيادة انفاق البلديات ، لتعطي مدير البلدية دورا متميزا في عملية التنمية والتطور حيث أصبح ـــ نظراً لغياب المجلس المحلي في العديد من المدن ـــ الجهة التي ألقيت على عاتقها عملية القيام بتنمية المدن خلال فترة قصيرة تتطلب اتخاذ قرارات سريعة ، وانجاز مشاريع البنية الأساسية بحيث تصبح المدن البسيطة الموجودة مدنا حديثة تتمتع بكافة التسهيلات والخدمات . وقد قامت بعض المدن ـــ التي شهدت انقطاعا في أعمال مجالسها المحلية ـــ بتشكيل لجان مؤقته من المواطنين فيها لتساعد جهاز البلدية التنفيذي في التعرف على احتياجات ومشاكل السكان والعمل على تلبيتها وحلها [١] .

أما بالنسبة للأعضاء فقد ازداد عددهم باستمرار : فقد بدأت المجالس المحلية بعدد محدود لا يتجاوز عشرة أعضاء في جميع المدن ثم بدأ العدد بالزيادة في المجالس اللاحقة حتى أصبح يبلغ في المتوسط مابين ٢٠ ـــ ٣٠ عضوا . وقد أتاحت هذه الزيادة دخول أعضاء جدد إلى المجلس وبالتالي تنوع في خلفية الأعضاء ومؤهلاتهم العلمية وخبراتهم العملية وتمثيلهم لعدد أكبر من سكان المدن المتواجدين بها وبالتالي اتصالا أكثر بهؤلاء السكان . كمايلاحظ أن المستوى التعليمي بين الأعضاء بدأ بالارتفاع بعد أن كان متدنيا في معظم المجالس السابقة ، وخاصة في المجالس المختلفة التي جرى تشكيلها عام ١٩٨٠ . اذ ازداد عدد الأعضاء بشكل كبير مقارنة بالمجالس السابقة وارتفاع المستوى التعليمي لأعضائها حيث دخل المجلس أعضاء جدد يحملون مؤهلات أعلى من الثانوية العامة ويعملون في مجالات مختلفة . فدخل المجلس رجال أعمال ، وموظفون حكوميون ، أو موظفو القطاع الخاص ، والعديد من المهنين في تخصصات مختلفة . وقد أتاح كل ذلك تنوع الخبرات لدى الأعضاء وبالتالي امكانية توظيفها لخدمة المجلس بشكل أفضل من السابق . وقد أصبح العديد من الأعضاء على دراية ومعرفة أفضل بالدور المطلوب منهم كأعضاء في المجالس المحلية وبالتالي اعتبار خدمتهم هذه خدمة عامة لمجتمع المدينة التي يقيمون فيها . وهذا الأمر يعتبر مخالفا لمفهوم العضو في الفترة السابقة التي كانت تشهد مزجاً بين مصالح الاعضاء الخاصة والمصلحة العامة في العديد من المجالس مما أدى إلى عدم فعالية الدور الذي كان يقوم به الأعضاء . كذلك فان دخول أعضاء جدد يتمتعون بمؤهلات علمية أفضل من أعضاء المجالس السابقة اضافة إلى خبرات متنوعة وعديدة سيترك تأثيرا على اداء الأعضاء الآخرين ويزيد من خبرتهم في المستقبل نتيجة التعامل والاحتكاك المباشر بينهم من خلال العمل في المجلس ولجانه المختلفة .

كذلك يلاحظ بأن التزام الاعضاء بحضور الجلسات في المجالس الاولى التي تم تشكيلها لم يكن منتظما . ويعود السبب في ذلك إلى عوامل عدة : منها عدم وجود مكافآت للأعضاء ، وانشغال العديد منهم بأعماله الخاصة ، الأمر الذي لم يترك لهم مجالا للمساهمه والاشتراك في أعمال المجلس . كذلك فإن عدم معرفة الأعضاء بواجباتهم وبما هو مطلوب منهم كان عاملا مؤثرا في عدم المساهمة وفي عدم التفريق بين المصلحة الخاصة للعضو والمصلحة العامة وبأن هنالك حدودا فيما بينهما لا يجب تجاوزها . وقد أدى جميع ذلك إلى ضعف تأثير الدور الذي كان يقوم به الأعضاء وعدم فعاليته في المجالس الأولى ونتج عن ذلك زيادة تأثير الدور الذي يقوم به الجهاز التنفيذي للبلدية ممثلا في مدير البلدية نتيجة غياب دور المجلس وعدم فعاليته . ويلاحظ في المجالس التي تم تشكيلها في عام ١٩٨٠ بأن

(١) قامت بلدية ابو ظبي بتشكيل لجان مؤقتة من المواطنين بعد حل المجلس المحلي للمدينة عام ١٩٧٥ بهدف مساعدة ادارة البلدية في التعرف على احتياجات المواطنين .

هنالك التزاما أكبر بالحضور والمساهمة خاصة وأن العديد من الأعضاء لديهم الخبرة والتأهيل في مجالات مختلفة انعكست على مدى الدور الذي يقوم به في المجلس وأدائه فيه ، وبأن الخدمة في المجلس هي خدمة عامة لمصلحة المجتمع المحلي وبالتالي ضرورة التقيد بذلك . كذلك فقد ساهم منح مكافآت للأعضاء في مختلف المجالس المحلية في مدن الامارات المختلفة في التزام الاعضاء بالحضور خاصة وأن ذلك قد يعتبر عاملا مساعدا لبعض الأعضاء الذين يعتمدون جزئيا على ذلك في تغطية نفقاتهم المعيشية . هذا مع العلم بأن هنالك إختلافا واضحا بين مدن الامارات النفطية وغير النفطية لا سيما وأن الاعضاء في الامارات النفطية مطالبون بالحضور والمساهمة في أعمال اللجان المختلفة بشكل يكاد يكون مستمرا لا سيما تلك اللجان التي لها علاقه بالمواطن بشكل مباشر مثل توزيع المساكن وقطع الأراضي الزراعية وغيرها .

إن ممارسة المجلس لصلاحيته تتم من خلال اللجان التي تنص عليها قوانين وأنظمة تشكيل وإنشاء المجالس والبلديات اضافة إلى اللجان المختلفة التي يقوم المجلس بتشكيلها تبعا لاحتياجاته . وبالتالي فإن هذه اللجان تلعب دورا مهما في ممارسة المجلس لصلاحياته حيث تختص كل منها بمجال عمل معين تقوم من خلاله بالاشراف على نشاطات الجهاز التنفيذي في المدينة والتأكد من تطبيق سياسة المجلس العامة بهذا الخصوص . ويلاحظ هنا أن عدد اللجان التي جرى تشكيلها في المجالس المحلية الأولى كان محدوداً في أغلب المدن إذ لا يتجاوز عددها ثلاث لجان فقط . وقد ازداد هذا العدد في المجالس اللاحقة مع ازدياد عدد الاعضاء حتى أصبح عدد اللجان في المجالس التي تم تشكيلها منذ عام ١٩٨٠ يتراوح ما بين ٥ – ٨ لجان تقوم كل منها بنشاطات مختلفة . وقد أتاح هذا الأمر مجال تخصص للأعضاء في مجالات معينة واكتساب خبرة في ذلك المجال مع إمكانية إتصال أوسع بالسكان في مجالات عمل اللجان وبالتالي انعكاس ذلك في قراراتها وما تقوم به من أعمال ونشاطات . وقد جاءت الزيادة في اللجان في السنوات الأخيرة متناسبة مع تنوع وتعدد الخدمات التي أصبحت البلديات تقوم بتقديمها للمقيمين داخل حدودها وضرورة وضع قواعد وأنظمة للتقيد بها من قبل المقيمين والعاملين داخلها . وقد جاء هذا الأمر نتيجة للتطور الذي حصل في المدن المختلفة وبنسب متفاوتة بين مدن الامارات النفطية وغير النفطية ، الأمر الذي جعل هذه المدن بحاجة إلى وضع قواعد وتعليمات واصدار قوانين وأنظمة للعمل بموجبها .

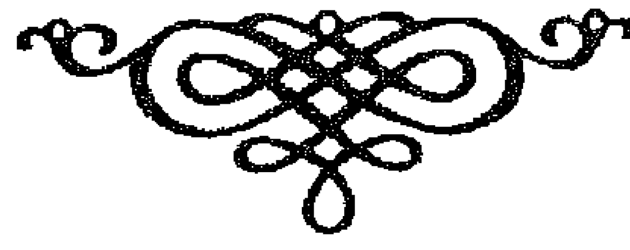
إن صلاحيات المجلس المنصوص عليها في القوانين والأنظمة الصادرة تبيّن وجود صلاحيات واسعة يستطيع أعضاء المجلس ممارستها من خلال اللجان المختلفة التي تقوم بالإشراف على نواح متخصصة من أعمال ونشاطات الجهاز التنفيذي للبلدية . وتشتمل هذه الصلاحيات على نواح مالية وإدارية وخدمات عامة بأشكالها المختلفة وتطوير المدن بشل عام . وتستطيع المجالس تبعا لذلك إتخاذ قرارات في العديد من هذه الامور الواقعة ضمن اختصاصها وتحويلها بالتالي إلى جهاز البلدية للعمل على تنفيذها . إلا أن أنظمة وقوانين البلديات الصادرة في جميع الامارات تنص على أن قرارات المجالس المحلية تخضع لتصديق وموافقة حاكم الامارة الذي يحق له الموافقة عليها أو تعديلها أو إلغاؤها . ويبدو أن هذه الصلاحية لحاكم الامارة تجري ممارستها بشكل خاص فيما يتعلق بالموارد المالية للبلدية التي تأتي في غالبيتها من ديوان الحاكم . وبالتالي فهو يرغب في التأكد من أن المبالغ التي سيتم إنفاقها على المشاريع والخدمات المختلفة يمكن توفيرها ضمن الامكانات المالية المحدودة لا سيما في الآمارات غير النفطية . علما بأن الايرادات التي تحصل عليها البلدية من الرسوم والعوائد المختلفة لا تغطي إلا جزءا يسيرا من إنفاقها . لذلك فإن حرية الحركة للمجلس تكون محدودة في نوعية القرارات التي يتخذها ومدى تنفيذها خاصة إذا ترتب عليها التزامات مالية لا يمكن توفيرها ضمن إمكانات البلدية الضئيلة .

أما في الامارات النفطية ، فان المجلس يتمتع بحرية عمل أكبر في النواحي المالية رغم أن الجزء الأكبر من الايرادات يأتي من موازنة الامارة . ويعود السبب في ذلك إلى توفر الامكانات المالية لدى حكومات هذه الامارات ورغبتها في تنمية وتطوير مدنها بشكل سريع ، الأمر الذي يجعلها تنفق بسخاء على المشاريع المختلفة فيها . وقد استطاعت خلال السنوات القليلة الماضية استكمال الجزء الأكبر من مشاريع البنية الأساسية فيها إضافة إلى التوسع في الخدمات العامة التي تقدمها للمقيمين داخل حدودها مع تحسين نوعية هذه الخدمات بشكل مستمر وتقديم أنواع جديدة منها . وبالتالي فان مصلحة الامارة العامة تهدف إلى النهوض بمدنها الأمر الذي يترك للاعضاء مجالا أوسع للمساهمة في عملية تنمية وتطوير المدن من خلال المشاريع والخدمات التي يرون ضرورتها ويتقدمون بها أو تلك التي تُقدم إليهم ويوافقون عليها . علما بأن تقديم هذه الخدمات وتنفيذ المشاريع لا يترتب عليه التزامات مالية تشكل عبئا على المواطنين فيها ، بعكس الامر الموجود في الامارات غير النفطية التي تفتقر إلى الموارد المالية الكافية لتنفيذ مشاريع وتقديم خدمات يحتاجها السكان بنفس السرعة التي تقدمها الامارات النفطية . وتلعب الحكومة الاتحادية هنا دورا هاما في سد العجز الحاصل عن طريق تقديم مساعدات مالية مباشرة إلى بلديات هذه المدن ، اضافة إلى تنفيذ العديد من المشاريع وتقديم الخدمات فيها .

ومما سبق يتبين لنا بأن المجالس المحلية في مدن دولة الامارات العربية المتحدة قامت بدور قيادي بسيط في الفترة الأولى من تشكيلها في توجيه وقيادة المدن المتواجدة فيها ، وأن دورها هذا لم يكن له تأثير كبير حيث برز في تلك الفترة الدور الذي يقوم به الجهاز التنفيذي للبلدية ممثلا في المدير وموظفيه بشكل أكبر . ويعود السبب في ذلك إلى أن الاعضاء في الفترة الأولى لم تتبلور لديهم فكرة واضحة وكاملة عن الدور الذي يُفترض في عضو المجلس المحلي القيام به . وبالتالي فان ضعف عملية إتخاذ القرارات أدى بهم إلى التقليل من أهمية الدور الذي يفترض أن يقوموا به .

إن دور الاعضاء منذ عام ١٩٨٠ اختلف عن السابق وخاصة منذ تشكيل المجالس المحلية في مختلف المدن ، اذ انضم أعضاء جدد يحملون مؤهلات أفضل من السابق ويتمتعون بخبرات مختلفة . وتبعا لذلك فان الدور القيادي الذي أصبحت تقوم به المجالس المحلية أصبح أكثر تأثيرا ونشاطا من خلال اللجان العديدة التي جرى تشكيلها والتي أصبحت على اتصال أوسع بقطاعات مختلفة من المقيمين في المدن . الا أن مدى هذا التأثير لا يزال خاضعا لمدى الصلاحيات التي يتمتع بها حاكم كل امارة وامكانية نقض قرارات المجلس .

إن زيادة فعالية وتأثير الدور الذي تقوم به المجالس المحلية في المستقبل يستدعي تدريب الاعضاء على مفهوم الحكم والادارة المحلية والواجبات المطلوبة من عضو المجلس والدور الذي يجب أن يقوم به ، اضافة إلى اطلاعه على ما يستجد من أمور في مجال الخدمات التي تقدمها المدن والتطورات التي تحدث في هذا المجال ويمكن إنجاز ذلك عن طريق عقد ندوات قصيرة للأعضاء خلال فترات زمنية إضافة إلى تزويدهم بالمعلومات الحديثة عن المواضيع والأمور ذات الأهمية لأعمالهم في المجلس على أن يتم تنفيذ ذلك لدى تشكيل المجالس الجديدة خلال فترة وجودها وممارستها لأعمالها .



المدينة العربية المعاصرة على ضوء التجربة المغربية

د. الرشيدي الغزواني

تكونت في المغرب عبر أحقابه التاريخية مدن تمتاز بطابعها المعماري الأصيل ، وتناسُق وظائفها الاقتصادية والاجتماعية التي تَسُد حاجيات ومتطلبات سكانها .

وقد اشتهر صناعُها بالمهارات والذوق الرفيع الذي إتسمت به الهندسة العربية الاسلامية .

وتُجسد بعض مظاهر مدننا العتيقة مدى فعالية تنظيم هياكلها وتوزيع الوظائف في حظيرتها وتوازن انشطتها وتكاملها في انسجام تام .

ومَكَّنَ هذا التنظيم من ايجاد مرافق متعددة الاختصاصات والمرامي تستجيب لظروف العيش وتتمشى ومستلزمات الحياة داخل التجمعات البشرية مع مراعاة مقتضيات البيئة العربية الاسلامية .

واستجابة لهذه الخصوصيات ، نُظمت المدينة بشكل يضمن توازنا بين جميع القطاعات السكنية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية والروحية ، الشئ الذي طَبَعَ تنظيم مرافقها بطابع التخصص والتكامل في آن واحد .

وهكذا بَدَت الأحياء السكنية ــ رغم استقلالها المكاني ــ مرتبطة ارتباطا وثيقا بالمراكز الصناعية والتجارية وقطاع الخدمات بجانب المرافق ذات الطابع الديني والثقافي بحيث تؤدي كل واحدة منها دورها الطبيعي في خلق التوازن الإقتصادي والتضامن الاجتماعي بين مختلف الفئات المتجاورة داخل المدينة .

وكانت سلطات المدينة المتمثلة في الباشا والمحتسب وأُمناء الحِرف تضطلع بتأمين السير المنسجم لمرافق المدينة وضمان استمراريتها ، والى هؤلاء يرجع أمر السهر على مصالح السكان الشاملة اقتصادية كانت أو اجتماعية فضلا عن القيام بدور الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر تمشيا مع تعاليم الاسلام الحنيف .

وهكذا كانت هذه السلطات تسهر مباشرة على استتباب النظام العام ، ومراقبة الأسعار ، وجودة السلع ، وقمع الغش ، وتأمين الخدمات على الوجه الأمثل ، حسب الأعراف والتقاليد التي تحكم العمل في اطار كل حرفة ، علاوة على تدبير المرافق العمومية كالكتاتيب والمدارس والمعاهد والمؤسسات الاجتماعية والصحية والسهر على تزويد الاحياء بالماء العذب وكذلك تنظيفها وتطهيرها وفق اساليب تقنية متطورة .

ولإيجاد التوازن المطلوب بين الجانب المادي والروحي في الحياة داخل المدينة ، اهتمت هذه السلطات بتوفير المناخ الملائم لأداء الوظائف الدينية من عبادات ووعظ وارشاد ومحاربة الإنحراف الخلقي والانحلال الديني .

ولقد ظل هذا الاسلوب في تنظيم وتسيير المدينة المغربية يؤمّن التلبية الكاملة لحاجيات السكان حتى النصف الأخير من القرن الحالي حيث طرأت مؤثرات جعلت تنظيم المدينة يفقد فعاليته وأصالته .

وقد ساهم الاستعمار الاجنبي ــ بقيّمه ومبادئه ومفاهيمه بشأن تنظيم المدينة وتسييرها ــ في إحداث الاختلال الذي أصاب النسيج العام للمدينة المغربية العتيقة ، مما أفقدها طابعها المتوازن ، بالاضافة إلى عوامل أخرى متعددة زامنت القرن العشرين نخُص منها بالذكر منها : الانفجار السكاني ، والتوسع العمراني ، والهجرة القروية المكثفة نحو المدينة ، حيث لوحظ أن نسبة النمو والتطور في المدن المغربية تفوق ٨ ٪ في بعض الأحيان ، وهذا الأمر أدّى إلى جعل سكان المدن يمثلون ما يقرب من ٤٥ ٪ من أصل مجموع سكان البلاد بينما كانت هذه النسبة لا تزيد ٣٠ ٪ في بداية السبعينات .

ونتيجة لذلك اتسع المَدار الحضري للمدن العتيقة وأُنشئت حواليها تكتُلات عمرانية جديدة أفقدتها هويتها بالاضافة إلى ظهور مدن حديثة يبلغ عددها حاليا ٨٥ مدينة .

وبسبب التطور السريع الذي عرفته المدينة المغربية وما نتج عنه من اتساع حجم الحاجيات وتنوعها برزت مشكلة ايجاد اسلوب لتنظيم المدينة المغربية وادارة شئونها بطريقة تضمن حلولا ناجعة لهذه المشاكل المطروحة .

وهكذا تبنى المغرب نهج اللامركزية كأسلوب لتدبير شئون المدينة وكوسيلة لإشراك السكان في تسيير قضاياهم المحلية .

ان اختيار هذا الأُسلوب الديمقراطي الهادف إلى اسهام السكان في تدبير شئون المدينة مَكّن المسئولين من الحصول على هياكل قادرة على النهوض بالمسئولية المحلية والبحث عن أنجح الوسائل الكفيلة بتنظيم مرافقها .

أولاً : التنظيم الاداري للمدينة المغربية .

لقد اعتاد سكان المغرب على تسيير شئونهم المحلية بأنفسهم منذ سالف العصور ، فلا غرابة ان يتخذ المغرب — غداة حصوله على الإستقلال — من اللامركزية اسلوبا قانونيا حديثا لتنظيمه الاداري ، حيث أصدر المُشرع المغربي سنة ١٩٦٠ قانونا خاصا بتنظيم الجماعة المحلية . وقد استمد هذا النظام الجديد اصوله من مؤسسة الجماعات العريقة التي تشبه إلى حد بعيد المفهوم الحديث للامركزية الادارية وكذلك من مبادئ الاسلام الحنيف المُجسدة في طريقة الشورى التي عملت بها الانظمة السياسية المغربية منذ القِدم .

هذا ، وأن الدستور المغربي منح ضمانة للنظام الجماعي حيث أكد طابعه الديمقراطي وذلك بإقرار مبدأ تشكيل المجالس المكلفة بتسيير الجماعات المحلية عن طريق الاقتراع العام المباشر .

ويعتبر الإصلاح الجماعي الصادر سنة ١٩٧٦ ، منعطفا هاما في تاريخ اللامركزية الادارية ببلادنا إذ وسع اختصاصات المجالس الجماعية وأناط برؤسائها مهام جديدة وخفف أيضاً من حدة الوصاية عليها مما أعطى اللامركزية نفسا جديدا ومحتوى عميقا .

وهكذا ضمن الاصلاح الجديد للجماعة اطارا قانونيا لاشراكها في التنمية الاقتصادية والإجتماعية بجانب الدولة والقطاع الخاص .

وفي ظل هذا النظام أصبحت المصالح البلدية تُدار عن طريق جهازين أساسيين يتمثلان في المجلس البلدي ورئيسه .

كما أن اختيار أعضاء المجالس الجماعية في المملكة المغربية يتم طبقا للمبدأ الديمقراطي عن طريق الاقتراع العام المباشر ، إيمانا من المشرع بأن المواطنين أدرى بمصالحهم المحلية وبالتالي فَهُمْ أقدر على اختيار الاشخاص المؤهلين لتحمل مسئولية تسيير القضايا المحلية .

وهذه المجالس المحلية تضم في حظيرتها ممثلي جميع فئات الشعب ، فضلا عن تعدد الانتماءات الحزبية والنقابية المتواجدة على الساحة السياسية .

وفي ظل هذه الظروف يسود الحوار المثمر البنّاء ويشتد الحماس والمنافسة بين هذه الانتماءات في جو من المسئولية الواعية المتّزنة ، الأمر الذي يحفز الجميع إلى الاجتهاد والابتكار وابتغاء الصالح العام .

ويتمثل الجهاز التنفيذي للمجلس في الرئيس ومساعديه الذين يتم اختيارهم من قبل المجلس نفسه عن طريق الاقتراع السري .

ويمارس الرئيس مهمته طيلة مدة انتداب المجلس أي ٦ سنوات ، ويعتبر الرئيس مسئولا عن تنفيذ مقررات المجلس والميزانية ويُعَد الرئيس الفعلي للمصالح البلدية والرئيس التسلسلي لموظفيها وأعوانها والمسئول عن ضبط الحالة المدنية وممارسة الضابطة الادارية في مجال السكينة العامة والصحة العمومية باستثناء ميدان الأمن الذي يعتبر من مسئولية الادارة المركزية وممثليها في المدينة .

وإلى جانب ذلك يتولى رئيس المجلس تمثيل المدينة في جميع مظاهر الحياة العامة داخل البلاد وخارجها . وعلى الرغم من ذلك يخضع الرئيس لرقابة المجلس التي تتجلى بالخصوص في محاسبته سنويا على حسن تسييره لمرافق الجماعة . ويحق للمجلس في حالة عدم رضاه عن رئيسه في ميدان تدبير القضايا الجماعية إقالته بشرط تصويت ثلثي أعضائه ضده .

هذا ويتداول المجلس الجماعي ، بحكم القانون ، جميع الأعمال طبقا للتقاليد الديمقراطية التي تقتضي سيادة رأي الأغلبية مع احترام رأي الاقلية والاستماع إلى ملاحظاتها ، وكذلك اتاحة كل الفرص لها للادلاء بحُجَجها والتعبير عن وجهة نظرها .

ولتحقيق مشاركة المواطنين ، ولو بصفة غير مباشرة في اتخاذ المواقف وتحديد الإختيارات المتعلقة بجماعاتهم ، قرر المُشَرِّعُ المغربي جعل اجتماعات المجالس تكتسي طابعا عموميا ، فبإمكان كل شخص حضور اجتماعات هذه المجالس ومن حق كل مواطن الاطلاع على محاضر الجلسات وأخذ نسخ منها والتعليق عليها وإنتقادها في الصحف والجرائد وغيرها من وسائل الاعلام الملائمة ، علاوة على ذلك تُلزم المجالس ، قانونا ، بالاعلان عن محتوى مداولاتها للعموم .

وتجدر الاشارة إلى أن الاصلاح الجذري الذي تحقق عام ١٩٧٦ خَوّل للجماعات المحلية اختصاصات واسعة تهم جميع القضايا المحلية .

وهكذا أصبحت المجالس المحلية الجماعية تتولى انجاز مختلف التجهيزات المحلية الضرورية المتعلقة أساسا بقطاعات الماء الصالح للشرب ، والكهرباء ، والتطهير والنقل العمومي الجماعي ، أما في ميدان التعمير والتهيئة الترابية فقد صار للمجالس دور قيادي في إعداد وإنجاز التصاميم العامة ، وغدت بالتالي تشارك بصفة مباشرة وفعالة في أخذ القرارات الخاصة بسياسة السكنى والتعمير بغية الوصول بالجماعة إلى تحقيق كامل نموها الاقتصادي والإجتماعي .

ولهذه الغاية يضع المجلس مخطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية للجماعة طبقا للإتجاهات والأهداف المقررة في المخطط الوطني ، وتحقيقا لهذه الغاية يحدد المجلس برنامج تجهيز الجماعة في حدود الوسائل الخاصة بها والوسائل الموضوعة رهن اشارتها من طرف الدولة ، كما يمكن للمجلس أن يقترح على الادارة المركزية الأعمال اللازم القيام بها للنهوض بتنمية الجماعة اذا كانت هذه الأعمال تتجاوز حدود الإختصاصات الاجتماعية أو تتجاوز نطاق وسائل الجماعة والوسائل الموضوعة رهن اشارتها .

كما ألزم التشريع كُلا من الدولة والمؤسسات العمومية أن تُطلع ، سلفا ، الجماعة على المشاريع المزمع انجازها بترابها .

وبناء على هذه الصلاحيات أصبحت الجماعة لكونها اطارا لاستقبال المشاريع شريكا حتميا للدولة في مسيرة التنمية الشاملة والمتكاملة للبلاد .

ثانياً : تقنيات ووسائل تسيير المصالح المحلية .

من استعراضنا لتركيب الهياكل الجماعية والمهام المتشعبة والمتعددة التي أصبحت تضطلع بها ، أمكن الالمام بمدى أهمية الاصلاح الجماعي لسنة ١٩٧٦ الذي عززّ سلطات المجالس المحلية ودعم قواعد الديمقراطية الجماعية بغية تمكين المواطنين من المشاركة الحقة في تنمية مدنهم .

لقد ضمن الاصلاح القانوني الجديد للجماعات التكفل بالمرافق العمومية ذات الصبغة المحلية والمشاركة الفعّالة في عملية التجهيز والتنمية .

ان هذه الانطلاقة الهامة مكنّت من تعبئة كل الوسائل لفائدة الجماعات كما أظهرت قدرة واستعداد المنتخبين الجماعيين لتحمل المسئوليات التي أناطها بهم المُشرّعُ .

وكان من الضروري ان تُصاحب هذه الصلاحيات القانونية اجراءات ومبادرات من طرف الدولة تهدف ، أساسا ، إلى مساعدة الجماعات المحلية للنهوض بمهامها الجسيمة والتي تجسدت في التحسين الكمي والنوعي للوسائل والهياكل الخاصة بالادارة المحلية وتبني تقنيات حديثة لتدبير مرافق المدينة .

فمن حيث تقنيات التسيير تبنت الجماعات في المغرب أنجع الطرق الكفيلة بتدبير أمثل لمرافقها وتنفيذ مشاريعها ، وهكذا لجأت — فضلا عن طريقة التسيير المباشر — إلى تبني طريقة المؤسسة العمومية المحلية والاستفادة من المزايا التي يوفرها هذا الاسلوب المعروف بمرونته وما يتيحه من سرعة في الانجاز .

وقد لقي هذا الاسلوب اقبالا واسعا من لدن الجماعات المحلية التي إستطاعت بفضله أن ترفع من مستوى وجودة الخدمات المقدمة إلى الجمهور ، ولا سيما في قطاعات النقل الحضري وتوزيع الماء والكهرباء .

ومن خلال النتائج الايجابية التي حققها هذا الاسلوب يَنْكبُ المسئولون حاليا على دراسة امكانية تمديده إلى قطاعات حيوية اخرى (كالتطهير والمجازر ومحطات التبريد .)

وانطلاقا من حتمية التعاون الاجتماعي ، ونظرا لوجود مصالح مشتركة بين الجماعات ، فقد خوّل المُشرّعُ للجماعات إمكانية تكوين نقابات جماعية تهدف إلى تحقيق عمل أو فائدة مشتركة فيما بينهما .

وفي نفس الاتجاه يمكن لها أن تُحدِث فيما بينها وكالات مشتركة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والتي ينصبّ نشاطها ، أساسا ، على القطاعات ذات الطابع الصناعي والتجاري .

وبغية مشاركة القطاع الخاص في مجهود التنمية المحلية يمكن للجماعات أن توسس بتعاون معه شركات إقتصاد مختلط لما يتيحه هذا الاسلوب للجماعة من الاستفادة من خبرة وحيوية القطاع الخاص .

وتجدر الاشارة إلى أن الدولة عملت جاهده على إرساء اسس الديمقراطية المحلية عن طريق تحسين مواردها المالية وتقويتها وكذا تعزيز الهياكل والمرافق المحلية بالأطر [1] والكفاءات اللازمة .

وتبين حصيلة تجربة السنوات الست الأخيرة المدى الذي وصلت إليه الجماعات على المستوى الكمي والكيفي من حيث التأطير وتعزيز طاقتها المالية والنصيب الأوفر الذي أصبحت تساهم به في ميدان الاستثمارات العمومية ، مما يترجم بوضوح الإرادة السياسية للدولة في ترسيخ قواعد الديمقراطية المحلية .

وغداة تطبيق الاصلاح الجماعي الجديد لسنة ١٩٧٦ لوحظ — بالنظر إلى حجم المهام الجسيمة التي أُنيطت بالجماعات — عدم تناسب هذه الاختصاصات مع الإمكانات المتوفرة لديها ، الشيءُ الذي حَذا بالدولة إلى بذل جهود ملموسة تمكين الادارة المحلية من الحصول على الوسائل المالية والبشرية اللازمة لممارسة اختصاصاتها ، فعلى صعيد تزويد المرافق المحلية بالأُطر والتقنية ذات الكفاءات فإن وزارة الداخلية قامت بعملية متعددة الأبعاد في اتجاه تزويد الجماعات المحلية بالوسائل البشرية اللازمة لممارسة اختصاصاتها الجديدة .

ولقد بُذلت هذه المجهودات الضخمة لتحقيق هدفين ، فمن جهة أُولى تَم انشاء تدريجي لوظيفة عمومية محلية حقيقية ، ومن جهة أخرى انصرف الاهتمام إلى تأمين توازن بنيوي وجغرافي في هذا الصدد .

ويظهر مدى أهمية هذه المجهودات من خلال التغييرات الملموسة إبتداء من ١٩٧٦ على الصعيد الكمي والنوعي فيما يتعلق بعدد موظفي الجماعات المحلية .

وهكذا سمحت هذه التغيرات بالرفع من مستوى تسيير المرافق المحلية .

وقد أدت العملية المندمجة التي تقوم بها وزارة الداخلية إلى تعزيز الطاقات البشرية للجماعات المحلية كماً وكيفاً ، فالعمليات الآتي ذكرها تم نهجها بغية اشباع حاجات الجماعات المحلية من الأُطر الادارية والتقنية على المدى القصير والمتوسط ، بين ذلك :

(١) تعزيز طاقة استقبال مراكز التكوين ، وإحداث مراكز جديدة خاصة بإعداد أطر الجماعات المحلية .
(٢) مشاركة كل القطاعات العمومية في تحسين تأطير المصالح الجماعية عن طريق تسهيل اجراءات الحاق الأُطر التقنية ذات التجربة المهنية للعمل في الادارة المحلية .
(٣) مساهمة المدارس والمعاهد العليا في مجهود تأطير مرافق الادارة المحلية .
(٤) منح الأسبقية للجماعات المحلية في تعيين الأُطر التقنية الخاضعة للخدمة المدنية .

وبفضل هذه الجهود المتضافرة ، فان عددا هاما من الأطر قد تم وضعه في السنوات الأخيرة رهن اشارة الجماعات المحلية ، مما حسّن بشكل ملموس من مستوى التأطير الجماعي .

وبالفعل فقد سمح إحداث عدد هام من المناصب المالية لكل أصناف التشغيل بتوظيف مجموعات هامة من الموظفين في الجماعات المحلية . وقد ساعد في ذلك خلق نظام خاص بالوظيفة العمومية المحلية سنة ١٩٧٧ الذي شكل أرضية لجلب الأطر ذات الكفاءات لدى الادارة المحلية .

إن تطور بنية الموظفين الجماعيين خلال مرحلة ١٩٧٧ — ١٩٨٢ ذو معنى في هذا الصدد ، إذ يسمح بتقييم التقدم الحاصل في اتجاه تجاوز ضعف ادارة الجماعات المحلية والتقليص من عدم التوازن الهيكلي والجغرافي الملاحظ سنة ١٩٧٦ .

---

(١) تستخدم أقطار المغرب العربي مصطلح « الأطر » و « الإطارات » بمعنى « الكوادر » .

ومما تجدر الاشارة إليه أن الحجم الشمولي للموظفين الجماعيين قد ازداد بنسبة ٥٧ ٪ منذ سنة ١٩٧٦ بحيث ارتفع عدد الموظفين والأعوان الجماعيين من ٣٣,٠٠٠ سنة ١٩٧٦ إلى ٥١,٠٠٠ سنة ١٩٨٢ .

وفيما يخص ميدان المالية المحلية ينبغي الاشارة بإيجاز إلى الاصلاحات المالية الجوهرية التي مكنت الجماعات من الرفع من مستوى قدراتها المالية لتغطية حاجياتها المتزايدة في ميدان التسيير والتجهيز عن طريق اللجوء إلى أساليب حديثة .

وهكذا أمكن الرفع من الموارد الذاتية للجماعات المحلية واستفادتها بشكل أوسع من امدادات الدولة ، فضلا عن تسخير امكانيات هامة جديدة في ميدان القروض .

ففيما يخص الموارد الذاتية للجماعات فان الاجراءات المتخذه منذ ١٩٧٦ هدفت إلى تحسين عوائد الضرائب والرسوم المحلية كما هدفت إلى اصلاح جذري للجبايات المحلية .

وفيما يتعلق بالرفع من عوائد الضرائب والرسوم الجماعية فقد تم العمل على جعلها ملائمة لتطور الظروف الاقتصادية ولتغير المادة الخاضعة للضريبة .

وفي هذا الصدد فان المناظرتين حول الجماعات المحلية اللتين عُقدتا سنتي ١٩٧٧ و ١٩٧٩ كانتا مناسبة لبلورة رغبة المنتخبين في اعادة النظر في معدلات الرسوم والضرائب المحلية وتبسيط طرق استخلاصها ، كما أن الاصلاح الذي أتى به القانون المالي لسنة ١٩٧٨ مَكّن من الرفع ، بصفة ملحوظة ، من مدخول الضريبة الحضرية .

وبخصوص إصلاح النظام الجبائي المحلي فان هذه المسألة حظيت بدراسة عميقة خلال جميع اللقاءات التي جمعت المنتخبين المحليين وممثلي الادارة المركزية .

ويهدف هذا الاصلاح إلى نقل بعض الضرائب والرسوم المستخلصة حاليا من قبل الدولة لصالح الجماعات المحلية من جهة ، وإلى تعديل جذري للجبايات المحلية من جهة اخرى ، الغاية منه :

— تنمية مداخيل الجماعات حتى تتمكن من تغطية جميع مصاريف التسيير ومواجهة متطلبات التجهيز بحَظ وافر دون حاجة إلى امدادات الدولة .
— ضمان استقلال مالي للجماعات المحلية حتى يتلاءم مع سياسة اللامركزية التي كرّسها تشريع ١٩٧٦ .

وفي هذا الصدد تجدر الاشارة إلى أن مجلس النواب صادق على قانون يحدد الاطار العام لهذا الاصلاح المالي الهام .

وفيما يخص إعانات الدولة للجماعات فقد عرفت هي الأخرى منذ الاصلاح الجماعي لسنة ١٩٧٦ تطورا لم يسبق له مثيل .

وقد تجسدت هذه الاعانات في ميادين متنوعة تهم على الخصوص التخفيف من التحملات المالية للجماعات وتحويل بعض المداخيل لفائدتها والرفع من حجم الامدادات بشكل بارز .

وتعكس الأرقام المالية مدى التطور الذي عرفه حجم إمدادات الدولة للجماعات المحلية بحيث تطور بنسبة تناهز ٤٠٠٪ في الفترة ما بين ١٩٧٧ و ١٩٨٣ . وعلى الرغم من هذه المجهودات الضخمة تظل الجماعات تعاني من خصاص مالي بإعتبار جسامه وتشعب المسئوليات الملقاة على عاتقها في مجال التنمية والتسيير مما يضطرها إلى اللجوء إلى السوق المالي قصد الاقتراض .

ولهذه الغاية أُحْدِثَ صندوق التجهيز الجماعي سنة ١٩٥٩ الذي يعتبر مؤسسة عمومية متخصصة في منح القروض للجماعات المحلية .

وقد أُحدثت تغييرات هيكلية على هذا الجهاز المالي في سنة ١٩٧٩ بحيث أدخلت اصلاحات هامة مكنت من تبسيط وسائل الحصول على القروض والزيادة في إمكاناته المالية حتى يستجيب لطلبات القروض التي تقدمها الجماعات ، وفي هذا الصدد ارتفع حجم القروض الممنوحة بصفة ملحوظة حيث ارتفع بزيادة ٣٦٠٪ ما بين ١٩٧٥ و ١٩٨٠ .

وفي إطار الحركية التي أُضفيت على هذا الصندوق فإن هذه المجهودات امتدت لتشمل التفتح نحو السوق المالي الدولي ، وهكذا فان المفاوضات جارية مع البنك الدولي بغية تنمية وتنويع موارد هذا الصندوق .

ومن جهة اخرى فان بعض الجماعات المغربية تلجأ بشكل ملحوظ — وبفضل ضمان الدولة — إلى الاقتراض لدى السوق المالي العربي والدولي حيث استفادت من مساهمات هامة من لدن صندوق تنمية المدن العربية ، والصندوق العربي للتنمية الاقتصادية والاجتماعية ، والبنك الدولي ، إلى غير ذلك من المؤسسات المالية التي ساهمت في إنجاز العديد من المشاريع المحلية المهمة .

وتمشياً مع هذه الاصلاحات — التي سبق ذكرها — عمّدت الدولة إلى وضع تقنيات تتعلق بميدان التسيير المالي والمحاسبي رهن اشارة المنتخبين بهدف تبسيط وترشيد المساطر الخاصة بالميزانية والمُحاسَبيّة ، الشئ الذي مكّن الجماعات المحلية من تحسين ملموس لعمليات تحصيل المداخيل وصرف النفقات .

وحتى تتمكن الجماعات المحلية من الاستفادة من الوسائل البشرية والمالية الهامة التي أصبحت في متناولها كان من اللازم اعادة النظر في هيكلة الادارة المحلية في اتجاه تحسين فعالية تدخل الادارة الجماعية وضمان جودة الخدمات المقدمة للسكان من طرف هذه الادارة وتوظيف رشيد للوسائل .

ولتحقيق هذه المرامي عملت وزارة الداخلية على خلق مؤسسه جماعية جديدة تتمثل في هيئة الأمانة العامة تتولى مهمة تنسيق وتنشيط المرافق الجماعية ، والسهر على تنفيذ القرارات الجماعية . وبهذا أصبح بإمكان الرئيس الاعتماد على بنية ادارية تمكنه من الاضطلاع ، على الوجه الأكمل ، بتسيير الشئون المحلية التي تزداد تشعبا وتعقيدا .

ونظرا لأهمية هذا المنصب الجديد فقد تم تكوين الكتّاب العامين للجماعات الذين يشترط فيهم مسبقا انتماؤهم إلى الأطر العليا في الادارة فضلا عن وجوب حصولهم على شهادة الاجازة في الحقوق أو ما يعادلها .

وعلاوة على ذلك وبالنظر إلى تزايد حجم الاستثمارات الجماعية فقد غدا من المتحتم اعادة هيكلة المرافق التقنية التي اقتضت تحديد الاختصاصات والمسئوليات الادارية والتقنية للمهندس المعماري والمهندس البلدي المكلفين بالمصالح التقنية .

هذا وقد أسفرت الدراسات الميدانية والعلمية التي أجريت في هذا المضمار عن وضع نموذج توجيهي يمكّن الجماعات من وضع هيكل تنظيمي لمرافقها التقنية يتلاءم وحجم وطبيعة تدخلاتها التقنية والاقتصادية والاجتماعية .

ويتبين من خلال الممارسة العملية أن تدبير شئون المدينة أصبح اليوم يتطلب التحكم في تقنيات تسيير معقدة ومتنوعة تستوجب من المنتخبين المحليين استيعابها والتمرس عليها ، مما أدى إلى وجوب عقد حلقات دراسية وندوات ومناظرات وطنية وخارجية أهتمت بالقطاعات الحيوية الجماعية ، وبالخصوص :

التسيير المالي والمحاسبي ــ تسيير الموظفين الجماعيين ــ تدبير الممتلكات الجماعية ــ التعمير ــ تخطيط وبرمجة المشاريع الجماعية ــ الحالة المدنية ــ تسيير المؤسسات العمومية الجماعية ــ التعاون بين الجماعات .

لقد اتضح من معطيات هذه التجربة أن ميدان تنظيم وتسيير الجماعات المحلية أصبح علما متطورا يتطلب ابحاثا ودراسات مستمرة لتكييفه مع مستجدات الحياة العصرية .

ولهذه الغاية قرر المغرب انشاء معهد عالٍ للجماعات المحلية يكون ملتقى للمهتمين بقطاع الجماعات المحلية من منتخبين وباحثين وممارسين وتقنيين وطلبة ، سعيا وراء تنمية البحث العلمي والفني في هذا الميدان .



الفصـل التاسـع

التخطيط لبعث مدينة عربية معاصرة

للدكتور محمد الباهي

تقوم البلديات بدور مهم في توجيه عمليات التهيئة العمرانية عامة وفي السيطرة على العقارات خاصة . ويكون القسم الفني أو الادارة الفنية بمثابة الجهاز الأساسي في توجيه اشغال البلد حسب اغراض السلطة البلدية .

لقد اصبح من الضروري أن يتبع الجهاز الفني المنفذ الطرق العصرية في التسيير عند القيام بعمله ، وان يعتمد على احدث التقنيات في حل مشاكل المدينة : من مرور ، وتطهير ، واسكان ، وبرمجة التدخل وحصره في أمثلة تهيئة عملية .

في العالم الثالث وفي البلاد العربية التي تعنينا بالذات ، ادخلت طرق التسيير العصرى لشئون المواطن فجأة دون المرور بمراحل فنجم عن ذلك ارتباك في سير الادارة وتعثر في احضار البرامج وتأخر في الانجاز .

لكن لامناص من مجابهة التحدى ، لذا نجد الكثير من المدن العربية تقوم بمجهود ملموس « معتمدة على اطارات عربية مقتدرة »[1] في ايجاد الحلول لمشاكلها وخاصة المتعلقة منها بمتطلبات النمو كرسم وتخطيط الأمثلة العمرانية الشاملة أو الخاصة بالمناطق .

ونستطيع القول بان الطرق والمناهج المتبعة من طرف البلديات في بلداننا هى نفس الطرق التي اختبرتها الدول الصناعية منذ اواخر القرن التاسع عشر ، ونعنى بها طرق التخطيط العمرانى الآتية :

- التخطيط العمراني في احضار امثلة مجردة وتأثره بالمدرسة الوظيفية .
- التخطيط العمراني المعتمد على طرق ومناهج التخطيط الاقتصادى .
- التخطيط العمراني المتمثل في اشراك السكان في رسم الاختيارات الأساسية وهى الطريقة السائدة في الوقت الحاضر .

أن محاولة اشراك المتساكن في عمليات التخطيط والتهيئة اخذت تفرض نفسها كبديل لطرق التخطيط السابقة المتسببة في انجازات شوهت المحيط ونغصت على الانسان حياته . وهى ، وان كانت صعبة وتتطلب نفقات اضافية ، لجديرة بان تشجع وتعمم حتى تدخل في العادات وتنفذ إلى أساليب التسيير . وعلاوة على كونها طريقة منهجية علمية فهي تقرب الفني وصاحب النفوذ من المواطن فتجعل هذا الأخير يرتاح إلى أعمال ممثيله ويشعر بانه يساهم فعلا في توجيه مصير قريته أو بلدته أو مدينتة أوحيه . أن في اتباع طريقة المشاركة تحاشيا لزلات يذهب ضحيتها المتساكن . والمشاركة وان بدت باهضة الثمن تقلل من تكلفة المشاريع في اخر الأمر . فالمشاركة الأفقية والعمودية للسكان تجعلهم يشعرون بانهم يتحكمون في مصيرهم ومن ثم في مجال حياتهم .

أليست الغاية من كل عمل بلدي هى توفير احسن اطار حياة من اجل احسن طريقة حياة لكل انسان حر ؟ . سنحاول من خلال دراسة ميدانية ابراز نجاح طريقة المشاركة في العمل البلدي عامة وفي احضار وانجاز أمثلة التهيئة خاصة ودور المتغيرات ما بين مستقلة وتابعة في توجيه مثل هذه العمليات . وتشتمل الدراسة :

أولا : على ذكر محاولة تجديد حى وكيفية الأخذ بأفكار المتساكنين واختيار طريقة لاشراكهم في تخطيط أمثلة حيهم .

ثانيا : على وصف عملية اصلاح وترميم منطقة صغرى كائنة بحى شعبي بمشاركة المتساكنين الفعلية في عمليات ترميم وتجميل دورهم .

أولا : محاولة تجديد حى والأخذ بأفكار المتساكن وإشراكه في التخطيط :

١) الاطار المادى والاجتماعي :

أ – موقع الحى وتاريخ نشأته

يقع حى الحلفاوين في قلب الربض الشمالي ، من المدينة العتيقة (تونس)ولايختلف غشاؤة المعمارى كثيرا عن باقي غشاء المدينة العتيقة ، إلا أن أغلب الدور عادية البناء والشكل ، وكل سكانه من طبقة متوسطة ثلاثة أرباعهم من مواليد المنطقة ويعملون في التجارة والصناعة . نصف السكان او اكثر بقليل هم من ابناء الحى ، وهو يشهد مع ذلك كثافة لعدد القاطنين به .

---

(١) تستخدم أقطار المغرب العربي مصطلح « الإطارات » و « الأطر » بمعنى « الكوادر » .

واجهت الحي في مطلع القرن العشرين مشاكل مختلفة، منها تدهور البناء والعقار وكثافة عدد السكان بالمنزل الواحد ففقد أنشطته وبالتالي شخصيته، ولم تزد مقتضيات العصر الوضع إلا حدة مما جعل المسئولين يفكرون في إصلاحه وتجديده.

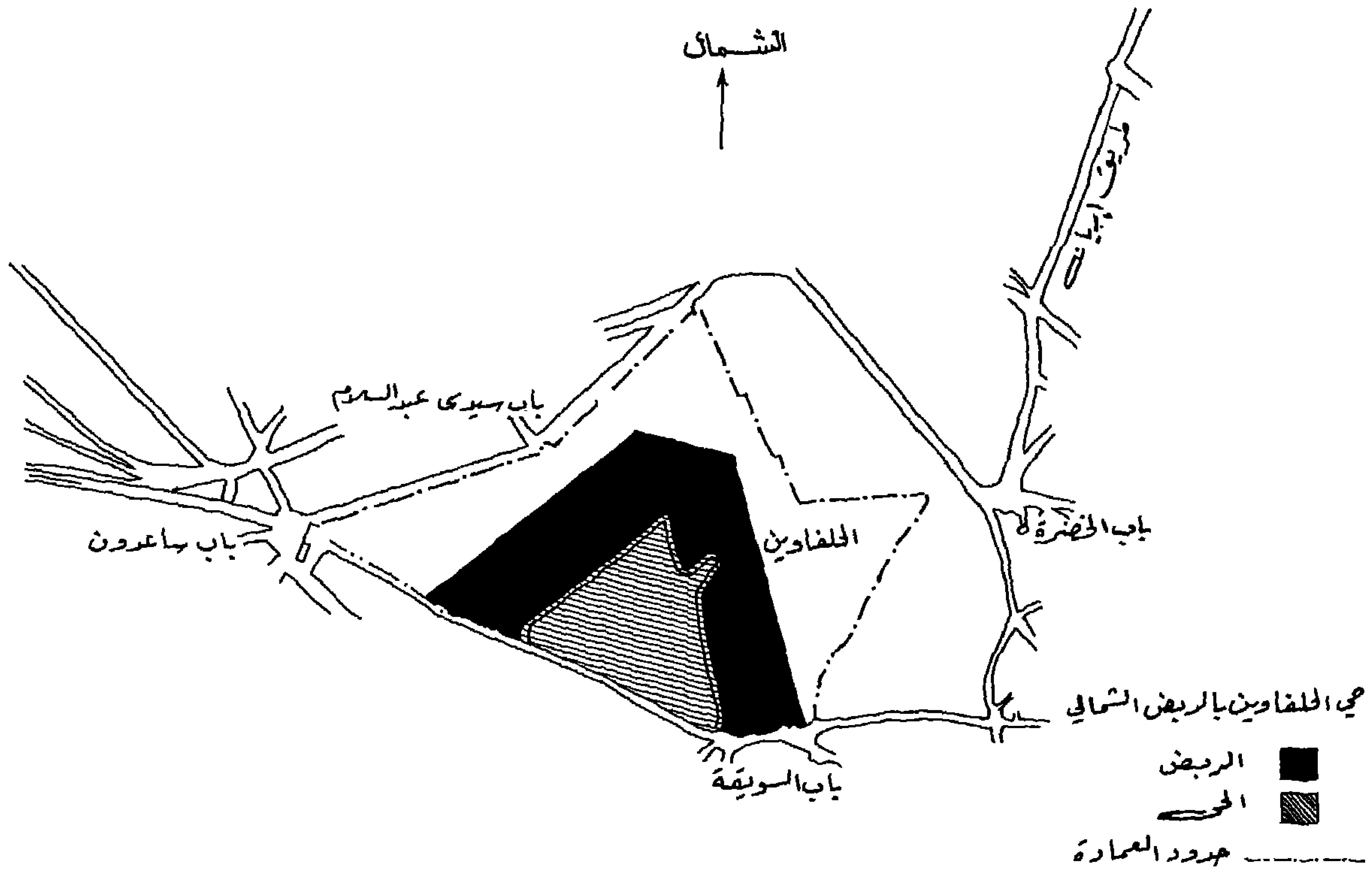
لايسع المجال هنا لذكر كل الأطوار التاريخية التي مر بها الحي بل سنقتصر على بسط أهمها[1].

تكون الحي في القرن الثالث عشر وأخذ يتسع ومن ذلك الحين مر بكل الفترات التي مرت بها مدينة تونس حتي أوائل القرن التاسع عشر حيث أمر الوزير «صاحب الطابع» ببناء جامع للخطبة في بطحاء الحي، ومدرسة ومنشآت اخرى وقصر ومقهي، وسوق مغطاه سوق الجديدة، وقد أضفت هذه الأعمال المعمارية على الحلفاوين صبغة الحي ومالبث أن أصبح الحلفاوين الحي الشعبي المقصود من طرف الناس وكسب شهرة لحيويته وشعبيته وخاصة في المواسم الدينية والأعياد وفي شهر رمضان، مما أدى ببعض من زاره من العلماء الأجانب في ذلك الوقت إلى القول بأنه ربما يكون آخر حي تقليدي سيصمد أمام التغيير وسيبقي قائما بمدينة تونس العتيقة.

بعد انجازات «صاحب الطابع» قام بعض من كبار الوزراء والسفراء بانشاء دور ومدارس وتجهيزات أخرى، ويصح القول بأن الحي لم يشهد أعمالا تذكر منذ سنة ١٨٩١ م - حيث أقرت البلدية أول مثال لتطهير مدينة تونس العتيقة - إلى سنة ١٩٥٣ م حيث وقع احضار مثال للأشغال الكبرى بالمدينة. ولم نجد في هذه الفترة اهتماما فعليا بالحي، بل كل مافي الأمر هو أن برنامج العهد تناول مسائل مثل الحفاظ على المدينة العتيقة وعمليات التجميل للأنهج والبطاح وتعهدها بالترميم والاثبات.

في السنوات الاولى من الاستقلال وقع إعداد أول مثال لتهيئة الحي وبدأت تظهر سلسلة من الأمثلة والاقتراحات[2] آخرها مثال التهيئة لسنة ١٩٧٥ م الذى أقرته السلطة المعنية. ومر الحي من أمثلة تفرض تهديمه وإفراغه من سكانه إلى أمثلة تعتمد على التجديد بمراحل إلى آخر مثال لسنة ١٩٧٥ م الذى اعتمد الاصلاح والتطهير مع شيء من التجديد في بعض الاماكن.

ولعل اطلاع صاحب المشروع على آراء المواطنين جعل مشروعه لا يبتعد كثيرا عن اقتراحات السكان أنفسهم في تهيئة حيهم.



(١) أنظر دراستنا حول هذا الحي بعنوان «من منهج التعمير الاستعماري إلى منهج التعمير البيروقراطي» تطبيق: مثال حي الحلفاوين. باريس الصربون. ١٩٧٣ م.

(٢) نذكر بعض الامثلة التي وقع احضارها لتهيئة الحي:
- مشروع فاقو بالاشتراك ١٩٦٨ - ١٩٦٩.
- مشروع ادارة الاسكان والتعمير بوزارة التجهيز ١٩٧٣.
- مشروع احياء حي الحلفاوين كاكوب بالاشتراك ١٩٧٥.
- وقعت المصادقة على مثال تهيئة الربض الشمالي في نوفمبر ١٩٨١.

ب ـ الحالة الاجتماعية والنفسية للسكان :

يمر الحي في الآونة الحاضرة بأصعب فترات وجودة، إذ شاع خبر التهديم أكثر من مرة منذ سنة ١٩٧٤/١٩٧٣ ، وسبقه تهديم منطقة صغرى نعني بها (سيدى العلوى) حيث هدمت بناياتة من دور ومحلات تجارة وصناعة ومقاهي وحمامات . ووقع اجلاء سكانه – أكثر من ١٥٠ عائلة – كل هذه الأعمال جعلت الناس في الحي يتحيرون ويدركون ما يحدث للمتساكنين من اضرار بمناسبة تطبيق براج التهيئة ، كل سكان الحى تقريبا يعرفون قصة قريب أو جار أو صديق كان يسكن منطقة سيدى العلوى ، وحالته اليوم وهو يعيش في حى جديد بعيد عن منطقة الأصلية .

أما اليوم ، فان المتساكن في الحلفاوين – بعد رواج أخبار دراسات تهدف تهيئة منطقته – أخذ يفكر جديا فيما سيكون مصيره ومصير غيره (تجدر الاشارة هنا إلى أن الصحافة قامت فيما يخص هذا المشروع بدور اعلامى كانت له أكبر المساهمة في اثارة المسئولين وتوعية المواطنين) .

لما قمنا بمحاولة لسبر الآراء في شأن التهيئة بالحى وذلك سنة ١٩٧٣ ، كانت المخططات ترمي إلى التجديد المطلق على مراحل وكان الحي يعيش في حالة من الخوف من مشاكل التهديم ومواجهة المستقبل .

إن اقتراحات المواطنين المسجلة والمدروسة لا تعدو في هذا الصدد أن تكون متأثرة بهذا الجو ، فاقتراحاتهم تمس حسب الأولوية : الدور والأزقة والشوارع والبطاح والأسواق والمساجد والمناطق الأثرية أى أنها تأتي بسلم للأولويات يعاكس السلم المعمول به عند مهندسى العمارة أو خبراء الصيانة والآثار .

وفي الواقع فان الدراسة التي اعتمدها صاحب المشروع هي ــ لا أكثر ولا أقل ــ مجموعة آراء المواطنين وقع تسجيلها في جلسات حرة مع بعض سكان الحى ، عبروا فيها عن آرائهم في خصوص حياتهم الاجتماعية بالحى ومشاكل تهيئتة وتطويره ، فوقع تسجيلها وتدوينها في سنة ١٩٧٣ ووقع استغلالها بصفة ذكية في آخر مثال لتهيئة الحى سنة ١٩٧٥ م .

محتوى الدراسة :

يمثل الأخذ بآراء السكان في خصوص تهيئة محيطهم طريقة يستطيع الفنيون والاداريون استعمالها في براج التهيئة التي تصبح بموجب ذلك أقرب إلى الواقع وأكثر جدوى[1] .

حي الحلفاوين



تشتت مجتمع عينة البحث ــ الدور التي وقع تسليط استمارة البحث عليها (١٩٦٩ ــ ١٩٧٩) .

(١) ان كل ما قمنا به من استجوابات واجتماعات كان باعانة أبناء الحي الذين استجابوا إلى دعوتنا وحضروا الاجتماعات التي وقع فيها تسجيل آرائهم ومقترحاتهم في خصوص تهيئة محيطهم ، هذه الدراسة قمنا بها في حي الحلفاوين في سنة ١٩٧٣ ونشرنا نتائجها في مقالات عدة نُشرت بمجلة « التجهيز التونسية » وخاصة العدد ٢٠ لسنة ١٩٧٧ ص ٧٩ ــ ٨٤ .

أ ـــ إصلاح الأماكن الخاصـــة :

للبيوت العتيقة دور كبير يمكنها القيام به إذ استوعبت كثيرا من السكان نتيجة الضغط السكاني والنزوح ، ولم ينهار منها إلا القليل ولم نسمع بكوارث بالحي . فيكون حينئذ من المستحسن ، لجعل هذه الدور تقوم بمهمتها لمدة أخرى ، القيام بإصلاحها والتفتيش عن طرق تمويل هذا الاصلاح ، والسلطات المعنية مطالبة ببذل مجهود خاص لترميم المعالم الأثرية والدينية . وهناك من يقترح لجنة أو شبه جمعيه تضم سكان الحي وتأخذ على عاتقها تهيئة الدور وتكوين صندوق تمويل العمليات ، وهناك من يذهب إلى أبعد من هذا فيقترح تكوين شركة تعاونية ، يشارك فيها السكان وتتولى مهمة القيام بأعمال التهيئة .

ب ـــ اصلاح الأماكن العامة :

بعد اعطاء رأيه في الدار والمسكن وما يسميه بقبر الحياة يستدرج ابن الحي إلى ذكر مايراه صالحا من اجراءات لتحسين وتطهير الأنهج والأسواق والبطاح .

وفي خصوص الأنهج التي تكثر فيها الأزقة يقترح المواطن غلقها أمام السيارات وتنظيم المرور بها وتزويد التجار والأسواق ليلا أو في ساعة مبكرة ، أما السيارات الخاصة فتدخل الحي ليلا عندما تقل الحركة ويمكن أيضا توسيع بعض الأنهج الرئيسية دون مساس بحقوق المواطنين .

جـ ـــ تهيئة وتطهير المناطق الصغرى :

يوجد في الحي بعض الدروب أو مناطق صغرى حيث تتوفر بها كل التجهيزات والمرافق التقليدية : دار فخمة بجوارها كتاب وحمام وخباز وعطار «سوق» ودكان الصانع تحيط بكل هذا دور تقليدية الشكل ، هذه الدروب وهذه المناطق الصغرى اذا وقع تعهدها بالترميم والاصلاح والتهذيب مع اعادة النظر في وظيفة بعض دورها تعطى نفسا جديدا للحى وتعزز قيمته السياحية .

د ـــ تنشيط الأسواق :

في الحي سوقان : «سوق الجزارين» في مدخله من ناحية باب سويقة «وسوق الجديد» بداية من بطحاء الحلفاوين إلى نهج باب سيدى عبد السلام ، أما سوق الجزارين فمن المستحسن بدء العمل بها ، ونظرا لكونها تتنافى مع قواعد الصحة وجب حينئذ توسعتها وانارتها وفتح سقفها مع المحافظة على وظيفتها الاصلية .

وأما السوق الجديدة المبنية في القرن التاسع عشر فيمكن تحسينها ، وتجدر الاشارة إلى أنه وقع إصلاحها في سنة ١٩٧٥ وتنشيط اقتصادها وتجارتها .

هـ ـــ البطاح والأماكن العمومية :

تكثر المقاهى والحمامات والجوامع والمساجد في الحى وهى أماكن التقاء أبناء الحى تُتبادل فيها الأفكار وتُتناقل فيها الأخبار لذا يجب أن تُولى رعاية خاصة وأن تقع المحافظة عليها وعلى طابعها .

إن البطاح وخاصة بطحاء الحلفاوين يمكن تهيئتها حسب شكل يجعلها تتماشي مع بقية الأبنية والمقاهي والدكاكين المحيطة بها دون أن تغفل تنشيط الدكاكين الكائنة تحت الجامع بأن نسبغ عليها وظائف جديدة ، والملاحظ أن هذه الدكاكين وقع فتحها وتجديدها أخيرا .

و ـــ لمن تكون مهمة تجديد الحى :

إن مهمة تجديد الدور توكل إلى أصحابها ، ويمكن تشجيعهم بقروض بلدية وعن طريق الصندوق القومي لتحسين المسكن . ومن المحبذ مراقبة أعمالهم حتى لا تتنافى مع النمط التقليدى .

أما في خصوص عملية ترميم المساجد والأسواق والأماكن العمومية فإنه يستحسن إصلاحها من طرف خبراء في البناء القديم .

ويمكن أيضا اشراك أبناء من الحى ، من ذوى الخبرات ، في عملية إصلاح حيهم واستعمال كل الطاقات الموجودة بالمنطقة مع استيعاب منتوجاتها التقليدية الصالحة في مثل هذه الحالات .

هكذا تخلق - مواطن شغل في الحى وتوفر لعائلات كثيرة (ونخص بالذكر منها الصناع التقليديين والحرفيين) إمكانية الارتزاق الشريف .

أما في خصوص الطابع المعمارى فنحن متيقنون أن كل ماينبنية أبناء الحي يكون اقرب إلى النمط القديم من ذلك المقهي الذي بناه مهندسون أجانب وباشراف مسئولين ادارايين تونسيين بمعني المقهي الذي بني سنة ١٩٦٨ في بطحاء « باب الأقواس » ووقع تهديمه أخيراً سنة ١٩٧٥ نظرا لعدم اكثرات الناس به ولغرابة شكله المتناقض مع أذواق أبناء المنطقة .

تهدف حصيلة آراء المتساكنين إلى تهيئة الحى سكنيا وتنشيطه اقتصاديا وحتي اجتماعيا وثقافيا .

إن جملة هاته الآراء والاقتراحات يمكنها ـــ إذا صيغت في قالب منطقي ـــ أن تصلح كطريقة عمل تُتبع في إصلاح الحى ، وهي من ناحية أخرى اذا ماقورنت بأمثلة التهيئة الصادرة عن فنيين منعزلين عن المجتمع تستطيع أن تعطينا فكرة عن مدى قرب أو ابتعاد الفنيين من الواقع . وأخيرا تمكننا من معرفة مقدار الهوة التي تفصل بين مصالح المواطنين وخطط اصحاب التفكير والتسيير الفنيين الاداريين العاملين داخل مكاتبهم حسب مناهج تقنوقراطية .

ومما يبعث على الأمل هو تطور فكرة أصحاب « الحل والعقد » بتطور الزمن وانتقالهم من برامج كانت تعتمد التجديد المطلق على كامل مساحة الحي ، إلى عملية تجديد مناطق ، إلى مثال تهيئة لا يمس اكثر من ١٢٠٠ مسكناً ـــ ثم أخيراً الانتقال منه إلى مثال تهيئة روعيت فيه مصالح المواطنين لكونه ألغي التجديد المطلق واتبع طريقة الاصلاح ، إذ أنه لم يبتعد كثيراً عن مقترحات المواطنين المدونة سنة ١٩٧٣ ، التي تعرف عليها المهندس المعماري قبل تقديم اقتراحه الرامي إلى إصلاح وتجميل المنطقة دون تهديم كثير إذ لا يمس اقتراحه ـــ إن هو طبق ـــ إلا عدداً يسيراً من الدور والمحال (١٦٩ محلاً) وهي قليلة (بالنسبة لما تعرضه الأمثلة (الأولى) وأخف وقعاً على الناس .

جـدول رقـم (١)

جـدول توزيـع المتغيرات الدالـة عن حالة العائلة والمسكن وذلك حسب تاريخ البحث *

أنواع المتغيرات		بحث سنة ١٩٦٩ (١)	بحث سنة ١٩٧٩ (٢)
الجنس	أنثى	٨٥,٠٠	٧٢,٢٢
	ذكر		
العمر	دون ٤٥ سنة	٤٠,٥٩	٣٥,٧٠
	فوق ٤٥ سنة		
الحالة المدنية	متزوج	٧٥,٠٠	٧٩,١٦
	حالة أخرى		
نوع العائلة	عائلة صغيرة ذرية	٧١,٦٧	٧٤,٠٠
	عائلة واسعة		
الإرتباط	من مواليد الحي	٧٥,٠٠	٦٩,٤٥
	حالة أخرى		
العمل ونوعه	القطاع التقليدي	٢٤,٠٧	٣٨,٨٠
	غير ذلك		
الدخل	أقل من ٥٠٠ دينارا	٤٧,١٨	٤٢,٣٤
	أكثر من ذلك		
نوع التعليم	تقليدي	٦٦,٦٥	٥١,٨٤
	نوع آخر		
مكان العمل	داخل الحي	٢٢,٢٢	٢٤,٤٢
	خارجه		
حالة الاكتضاض	اكتضاض أكثر من ٥٠,٠٪	٦٠,٠٠	٧٨,٠٠
	حالة أخرى		
نوع استغلال المحل	مالك	٤٦,٧٧	٥٦,٨٨
	حالة أخرى		

تاريخ القيام بالبحث

* وقع توزيع المتغيرات حسب طريقة التفرع الثنائي .

(١) أنظر دراستنا حول الحلفاوين ، نفس المصدر .

(٢) قمنا في مارس من سنة ١٩٧٩ ببحث في نفس الحي حيث سلطنا استمارة بحث سنة ١٩٦٩ على نفس العينة فوجدنا أن أفراد العينة لم يتغيروا في ٨٠٪ من الحالات ، لكن وجدنا أن بعض المتغيرات والمعطيات تغيرت كثيراً في ظرف عشر سنوات .

٣) مقارنه بعض المتغيرات :

إن آخر مثال للتهيئة بالمنطقة صدر في سنة ١٩٧٥ وأقرته السلطة المعنية لكنه لم ينفذ لا جزئيا ولا كليا . أمام هذا الوضع يصبح من الضروري إعادة النظر في مثال التهيئة بعد إعادة الدراسات الميدانية وتقويم الوضع من جديد .

في بحث أُجرى سنة ١٩٦٩ ، وتناول الحالة الاجتماعية بالحى[1] سُلطت استمارة البحث على عينه تتركب من ٦٠ أسرة ، وفي سنة ١٩٧٩ سلطت نفس الاستمارة على نفس العينة — ٨٠٪ من الأسر لم تتغير — ولا يسعنا المجال لذكر نتائج البحث بل سنقتصر على مقارنة بعض المتغيرات ، وتركيب الجدول السابق[2] يجعلنا ناخذ فكرة — ولو سريعة — عن وضع الحى في غضون عشر سنوات .

نلمس أولا أن هناك متغيرات مستقرة منذ عشر سنوات وأخرى آخذة في التقهقر : فرئيس العائلة أصبح مسنا — الشبان يغادرون الحى — في سنة ١٩٦٩ يُقدر عدد الذين تقل أعمارهم عن ٤٥ سنة بـ ٤٩ر٤٠٪ بينما تنحدر هذه النسبة إلى ٧٠ر٣٥٪ سنة ١٩٧٩ م .

في مجال العمل في سنة ١٩٦٩ نجد ٠٧ر٢٤٪ يعملون في القطاع التقليدى بينما نجد ٨٠ر٣٨٪ يعملون في نفس القطاع استنادا لبحث سنة ١٩٧٩ — وهو قطاع يلتجيء اليه العاطل حتى لا يعتبر بدون عمل . ويمثل الذين لا يتعدى دخلهم السنوى ٥٠٠ دينار ١٨ر٤٧٪ في سنة ١٩٦٩ م بينما تنخفض هذه النسبة إلى ٣٤ر٤٢٪ في سنة ١٩٧٥ وهو مايدل عن حالة ركود ربما بقي الصعود في السلم الاجتماعي بطيئا في المنطقة .

تفاقم الاكتظاظ السكنى منذ سنة ١٩٦٩ من ٦٠٪ للدور المكتظة إلى ٨٧٪ في سنة ١٩٧٩ . وتدهور المباني والمساكن من سنة إلى اخرى ، وركود الحالة الاقتصادية وانخفاض المستوى الاجتماعي ، كلها دلائل عن قرب انهيار الحى إذا لم يُتدارك بالاصلاح وإن لم تُمد يد المعونه فنيا وماديا لأصحابه لكي يشاركوا فعليا بعد أن شاركوا فكريا في إنقاذ حيهم .

ثانيا : محاولة اصلاح وترميم منطقة صغرى بمشاركة المتساكنين الفعلية في العمليات[3]

أ) المحيط المادي والموقع :

في « حي الحفصية » بالمدينة العتيقة وعلى رقعة مساحتها ١٣ هكتارا أُقر برنامج للتهيئة يتم إنجازه على مراحل . يقع الانجاز الأول على ارض بيضاء جاهزة للبناء هى ملك للبلدية انتزعتها لفائدة المصلحة العامة وفوتت فيها باسعار زهيدة إلى الشركة العقارية الوطنية التونسية التي بنت عليها حيا تجارياً وسكنياً يشتمل على ٩٥ مسكنا و ١٦٦ دكانا تكون سوقا مغطاة من النوع التقليدى ، وشارع خارجي توجد به كل النشاطات وجميع المرافق ، يضاف إلى هذا الانجاز قرابة ٣٠٠ مسكن تبنى على أنقاض ما سيهدم من دور قائمة .

لما تبين أن عملية إجلاء السكان صعبة التحقيق أُعيد النظر في امثلة التهيئة وأُقرت طريقة اخرى كانت قد اقترحت في تهيئة منطقة صغرى ، وتتلخص في التجديد على الأراضي البيضاء الموجودة وفي مكان الدور المتداعيه للسقوط التي يقع تهديمها ثم ترميم وإصلاح كل الدور والدكاكين والمرافق الأخرى .

ب) المحيط الاجتماعي :

سنذكر في عجالة بخصائص المجتمع المعني بالمشاركة[4] يتركب مجتمع البحث من رؤساء عائلات من الذكور في ٧٥٪ من الحالات ، تفوق اعمار ٤٤٪ منهم ٥٠ سنة ، ويصرح ٣٣٪ منهم فقط بأنهم من مواليد العاصمة .

أما في خصوص العمل فإننا نلاحظ نسبة كبيرة ٢٧٪ يمتنعون عن الإدلاء بنوع العمل الذي يقومون به ، ويعتبر ٣٢٪ أن مقر عملهم بالحى ، أو بالمدينة العتيقة وينحصر عملهم في القطاع التقليدي أو التجارى . ترتفع في مجتمع البحث نسبة العائلات التي تعتمد في حياتها على دخل ضعيف إذ يتحمل تسديد حاجيات ٩٠٪ من الأسر فرد واحد كثيرا مانجده يعمل في القطاعات التقليدية أو من صغار التجار والموظفين ، أو في حالة بطالة يغطيها نشاط يومى لا يوفر لصاحبه دخلا كافيا .

ماهى حالة المجتمع السكنية ؟

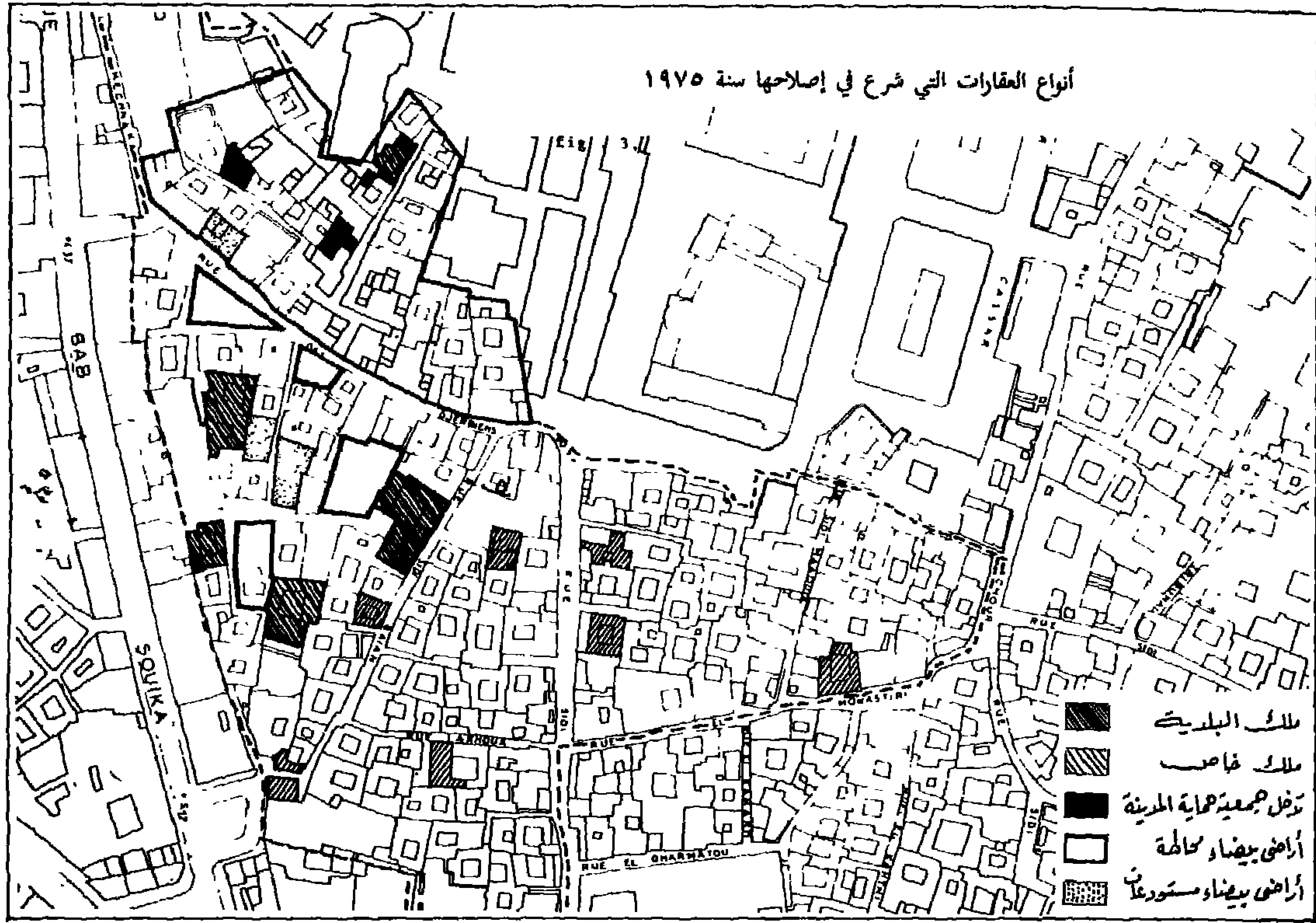
نجد أن ٢٢٪ من الدور ملك لأصحابها ، اما ٧٨٪ المتبقية مسوغة أو محازة ومتصرف فيها بدون اى موجب شرعى . وتجدر الاشارة أخيرا إلى أن ٦٢٪ من المنازل الموجودة بالحى تسكنها اكثر من عائلة مما تسبب في اكتضاض مرتفع جدا وتدهور متزايد للحالة السكنية بالمنطقة .

جـــدول (٢)

جدول يبين مقارنة بين معدل الأفراد في الحجرة الواحدة ونسبة الاكتضاض السكنى

الاكتظاظ / الأحياء المقارنة	بـاب سعـدون	حـي الجرابـه	الحلفـاويـن
معدل الأفراد في الحجرة الواحـدة	٢,٦٥	٢,٩	٢,٧٧
نسبـة الاكتظـاظ	٪ ٦٤	٪ ٧٢	٪ ٦٧

(١) دراسة الحلفاوين نفس المصدر .
(٢) انظر الجدول رقم (١) .
(٣) انظر ايضا مقالي حول عملية تجديد على نسيج معماري عتيق حي الحفصية ، نشرته وزارة التجهيز التونسية ، تونس ١٩٧٩ عدد ٢٧ — ص ٢٣ إلى ٤٥ .
(٤) وهو يتركب من عينة عددها ٣٢ عائلة وقع سحبها من كامل مجتمع البحث .



يعطى الجدول السابق حالة اكتضاض تقدر بـ ٧٢٪ وتفوق مثيلاتها في الأحياء الأخرى وهى وضعية تقضي إلى تدهور المساكن وسقوط المباني وتعفن حالة الحي المادية والاجتماعية . كيف يتصور السكان حيهم والمدينة العتيقة عامة بوصفها نوعا خاصا من انواع الاستيطان البشرى وكيف يؤثر هذا المحيط في الروابط السكنية والاجتماعية في حياة الحي .

حياة الحى والادراك الحسى للفضاء المستعمل :

تمثل المدينة العتيقة عند سكان الحي الحياة التقليدية في أعمق مفهومها ، لذا تراهم يعبرون عن تعلقهم المتين بأغلب أوجه الحياة الشعبية . فهم يتصورون المدينة العتيقة كقلب العاصمة ، لكن لماذا يختارون المدينة ويفضلونها عن غيرها وخاصة الأحياء المستحدثة ؟ لأن تجهيزات الحى تساير حاجيات السكان وليست هذه الحاجيات بالكثيرة المختلفة بل هى حاجيات حياتية لمجتمع مستوى عيشه متوسط وضعيف ، يعيش تارة مندمجا في الحياة الاقتصادية المعاصرة وطورا منكمشا في غلاف حياة اقتصادية تقليدية ، فالأبناء يذهبون إلى المدرسة والكتاب بالحي ، والأم تشترى لوازمها اليومية من عند العطار والخضار والجزار المجاورين وهم يقرضونها ويصبرون على الدفع ، ووطاة المعيشة تعتبر اقل حدة من غيرها في الأحياء الشعبية الخارجية ، تضاف إلى كل هذه المعطيات والعادات النشاط الدائب للحياة بالحي الذي جعل ضعيف الحال يستطيع العيش به دون عناء كبير ، ويفضل العيش في الأحياء العصرية المطوقة للعاصمة أفراد قلائل حيث يعللون اختياراتهم بالتطلع إلى منزل يشعرون فيه بالحرية ويتمتعون فيه بحياة اجتماعية ارفع مع توفر التجهيزات . حتي اولئك الذين يغادرون الحي من اجل منزل جديد يحبذون في قرارة انفسهم المنزل على النمط التقليدي : مسكن يتوسطه فناء واسع يستر النساء ويتماشي مع نظام الحياة العائلية . تكون المدينة بصورة عامة النمط السكني والمحيط الاجتماعي حيث لا مجال للشعور بالعزلة والوحشه وحيث تتوفر المرافق وتحبذ الاستعانة بالصديق والجار .

إن بعض الأسر العريقة بالحي ترى في تهافت الناس على منطقتهم للسكن والعيش اضعافا للروابط القديمة وافسادا لرابطة الجوار (الجورة) . بينما يؤكد أفراد غير قلائل على أهمية الجار في الحياة المدينية مستشهدين بأحاديث الرسول ﷺ وبالاقوال المأثورة . فنزعة الاشتراك في المنزل والتواسي بالجار وظاهرة الارتباط الاجتماعي جعلها الفلاسفة والمفكرون في الاسلام من خصائص أهل المدينة الفاضلة ، اذ يرى المعلم الثاني « أبو النصر الفارابي» (أن الارتباط هو بالاشتراك في المنزل ثم الاشتراك في السكة ثم الاشتراك في المحلة فلذلك يتواسون بالجار فان الجار هو المشارك في السكة وفي المحلة ثم الاشتراك في المدينة ثم الاشتراك في الصقع الذي فيه المدينة)[1] .

---

(١) المعلم الثاني : أبو النصر الفارابي « كتاب آراء أهل المدينة الفاضلة » . القاهرة ، مطبعة السعادة ، سنة ١٩٠٦ — ص ١١١ .

عندما يتحدثون عن المسكن تشعر بانه شغلهم الشاغل فمن لا يود تحقيق اعز حلم لديه ، امتلاك محل لسكناه (قبر الحياة) . وحتي المستأجرين فهم مستعدون لتحسين بيوتهم وقبول دخول العمال والبنائين ديارهم واصلاحها تدريجيا ويعتبر هذا النوع من المساعدة في الاعمال من طرف المتساكنين كاول اشارات للمشاركة الفعّالة للجماعة في عملية اصلاح البناء التي امتدت إلى عدة اماكن من ميدان البحث . لنتعرف الآن على الاطار والملابسات التي مرت بها المشاركة واية صبغة اتخذت ؟ .

د) تجربة اشراك المواطن في اصلاح مسكنه :

عندما خرجنا إلى ميدان الانجاز حاولنا البدء باصلاح وتهيئة منطقة صغرى متاخمة لمنطقة تجديد شاملة — برنامج الحفصية — كان مثالها قد اقر من طرف السلطات المحلية . ويحتوى هذا المشروع على ٤٠ مسكنا تقام على اراضي بيضاء أو على انقاض دور خربة ، وتحسين ٢٥ مسكنا اخر . ويهدف المشروع إلى تطهير منطقة في الحي وتحسين ظروف العيش والسكن لمائة عائلة ضعيفة الدخل عديدة الاطفال . وقع اقتراح هذا المشروع في سنة ١٩٧٢ ، واعيد طرحه سنة ١٩٧٤ وتحصل نهائيا على الموافقة المبدئية واخذ الفنيون في احضار امثلة له بسلم ١ — ٥٠ معدة للانجاز ، ودون اى سابق انذار واى مبرر فني تعطل المشروع ولم يعرف السبب بل صدرت قرارات بلدية باخلاء بعض « الوكايل » وهى عمارات ملك للبلدية او تحت تصرفها تسكنها عائلات كثيرة العدد وبناؤها متدهور والحالة الاجتماعية والصحية بها سيئة .

عندما صدر الامر بتهديمها وقررت البلدية تطبيقة تطبيقة تجمع السكان واتجهوا إلى البلدية للتظاهر ، وعندها تفطن المسيرون البلديون إلى ان هناك مشروعا لتحسين « الوكالات البلدية » واذنوا لنا بالبدء في تطبيق برنامج سنة ١٩٧٤ .

وهكذا خرجنا في نوفمبر ١٩٧٤ إلى الميدان[1]، وكوّنا فرقة تضم معلمين في البناء التقليدي وبنائين وعملة وبعض الفنيين وباشرت عملها وتبين أنه يجب إفراغ المباني المعدة للترميم من سكانها ولو مؤقتاً ريثما يقع إصلاحها فيرجع إليها أصحابها ، لكن لم نتمكن من إيجاد محلات جاهزة لتلعب مثل هذا الدور .

وكاد المشروع يضيع لولا شجاعة الفنيين التقليديين الذين اخذوا على عاتقهم القيام بالاعمال دون اخراج الناس من بيوتهم ، هناك إلتجأنا إلى طريقة الاقناع . وتسهيلا لمهمة العاملين في الميدان فكرنا في اشراك الأطراف المعنية في العملية ، وعقدت اجتماعات ضمت نواباً عن المصالح المعنية وبعض سكان المنازل المعدة للترميم ، وبعض الفنيين المسئولين عن العملية واخذوا يطرقون الموضوع امام كل الحاضرين ويفهمونهم اهمية مشاركتهم اذا هم ارادوا المكوث في دورهم ، وفي المرحلة الثانية وقع الاجتماع على انفراد مع سكان العمارات المزمع ترميمها واحدة واحدة . وافهمهم الفنيون عن كثب ماينتظر منهم وبدأ بعد ذلك العمل الفعلي وظهرت أول عوارض المشاركة عند السكان .

وقد أخذت هذه المشاركة أشكالا متعددة : يأتي دور شقة تسكنها عائلة ، فتقبل هذه العائلة مغادرة الشقة والالتجاء عند الجار الذى يقبل ان تعيش العائلة المذكورة تحت سقفه مدة ريثما يقع إصلاح محلها ويتم هذا في رضى ومودة في وسط جو شعبي يتخلله شيء من الشجار الذي هو جزء من الحياة العادية اليومية .

وأحيانا أخرى إذا كان في الشقة اكثر من غرفة تنتقل العائلة من غرفة إلى غرفة أخرى وتعيش بها أياما ريثما يتم إصلاح الأولى وهكذا دواليك إلى ان يقع اصلاح كل شقة ، واثناء الأعمال كنا نرى ربة الدار تتناقش مع (معلم) البناء حول ضرورة فتح نافذة او توسيع غرفة او احداث مطبخ صغير ، وكنت ترى احيانا النسوة والأبناء يعينون العمال في بعض الأعمال مثل جلب الماء واحيانا اخرى يشجعونهم على القيام بعملهم كأن يحضروا لهم الشاى والطعام واحيانا اخرى ينضم اليهم بعض.ارباب الأسر فيشاركون مباشرة في اصلاح دورهم .

ربما تعد هذه الممارسات تصرفا يوميا وصنيعا عاديا ، لكن ممارسة المشاركة وقعت على هذا المستوى وكان لها اكبر الأثر في تقدم الأشغال ، فمن ترميم لبعض الدور إلى عملية تطهير شاملة .

وتتعدى المشاركة احيانا نطاق العائلة فتظهر على مجال اوسع في مستوى الحي بحيث نقابل عدة مرات مجهودات خاصة يقوم بها السكان ، فتراهم يقفون امام الحظائر يتجادلون مع العمال والبنائين ، يبدون اراءهم في اقامة جدار مثلا أو في شكل باب ويدخل في هذا النطاق اقتراح تجار الحى بناء دكاكين ومتاجر ومعامل وحتى مباني على الأراضى البيضاء باشكال مقترحة منهم أي حسب حاجياتهم يقومون هم انفسهم بتمويلها اذا ما اعانتهم السلطات في الحصول على الأراضي .

عندما تكوّن هذا الجو من الثقة بين الساهرين على عملية التطهير والمتساكنين ، زال شبح التهديم ومايتبعه من مشاق مغادرة المسكن والحي : أي التشرد ، اخذ الخواص يصلحون دورهم وشاهدنا من غادر الحى منذ سنوات عديدة يعود اليه باحثا عن ارض له يروم البناء عليها او منزل له متداعي ينوى إصلاح ، لكن هذه الأعمال تبقي دون جدوى كبيرة اذا لم تقابلها من طرف السلطات عناية فائقة بالأحياء على نطاق اوسع بتعميم مشاريع الاصلاح وتطهير المناطق الصغرى على غرار ماكان سيقع في الحى محل الدرس ، حيث حصلت موافقة السلطات على مشروع بناء أربعين مسكنا وترميم ٢٤ اخر عملية تحول ١٠٠ مسكنا باسعار بخمسة نسبيا تصل في التجديد ٨٠ دينارا للمتر المربع . وفي الترميم ١٥ دينارا للمتر وهى لا تقارن باسعار الدور في الحي الجديد الذي تعهدت ببنائه الشركة العقارية والذي بلغ سعر المتر المربع اكثر من ١٣٠ دينار .

وفي الختام وقعت تجربة اشراك المواطن في مشروعين :

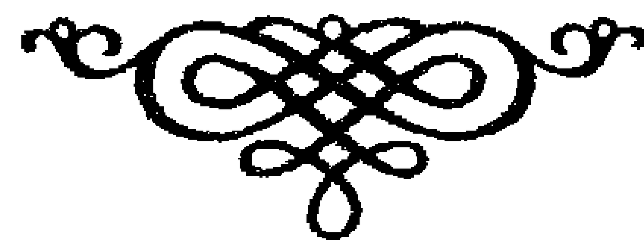
— الأول يخص تهيئة حي وقع فيه اخذ رأى المتساكن ولو بطريقة غير مباشرة وإبلاغ رأيه إلى المسئولين رغم مقاومة الأجهزة البيروقراطية في التخطيط .

---

(١) سجلنا كل اطوار هذه التجربة لفائدة اليونسكو في سنة ١٩٧٦ .

ـــ والثاني يخص اشراكا فعليا ولو كان متواضعا للمواطنين في تحسين مسكنهم بحي تداعت منازله للسقوط وتدهورت حالة سكانه الاجتماعية والاقتصادية .

وخلاصة القول : أن الطريقة الأنجح للأحياء والنهوض بالمدن العتيقة ، تكمن في توعية المتساكن واسهامة فعليا في تهيئة محيطه داخل جمعيات واجهزة لها كفاءة التوعية والاحاطة . وقع تطبيق هذه الطريقة والعمل بها في طور الانجاز بمدينة تونس العتيقة ـــ ولو لحين ـــ وفي مدينة المهدية العبيدية وفي حى شعبي بقرطاج ، وشجعها ماديا وادبيا واقرها المسئولون عن هذه المدن وليس من الصعب ان تعمم هذه الطريقة وأن يصبح الأخذ برأى المواطن واشراكه في تنظيم شئون حياته منهجا يتبع في ميدان التهيئة والصيانة .



الفصل العاشر

مشاركة المواطنين في خدمة المدينة العربية

إعداد لجنة بلدية سبها بليبيا

تقوم التجربة الشعبية في الادارة في الجماهيرية العربية الليبية الشعبية الاشتراكية على أساس تقسيم الشعب ابتداء من المحلة (أصغر تنظيم إدارى) إلى مؤتمرات شعبية أساسية ، ويختار كل مؤتمر لجنته القيادية ، ومن مجموع اللجان تتكون مؤتمرات شعبية غير أساسية لكل منطقة ، ثم تختار جماهير تلك المؤتمرات الشعبية الأساسية لجانا شعبية إدارية حيث تدار كل المرافق بواسطة لجان شعبية ، وتصبح تلك اللجان التي تدير المرافق مسئولة أمام المؤتمرات الشعبية الأساسية التي تملى عليها السياسة وتراقبها في تنفيذها .

واذا كان جميع المواطنين الذين هم أعضاء المؤتمرات الشعبية الأساسية ينتمون وظيفيا أو مهنيا إلى قطاعات مختلفة كالفلاحين ، والطلاب ، والحرفيين .. الخ ، فإنهم منخرطون في ذات الوقت في تنظيمات مهنية خاصة بهم ، وعليه فإن ما تتناوله المؤتمرات الشعبية واللجان والتنظيمات المهنية يصاغ في صورته النهائية في « مؤتمر الشعب العام » وهو الملتقي العام للمؤتمرات الشعبية واللجان الشعبية ، والنقابات المهنية والاتحادات والروابط ، وان مايتناوله « مؤتمر الشعب العام » في اجتماعه السنوى يطرح على المؤتمرات الشعبية واللجان الشعبية والنقابات والاتحادات ليبدأ التنفيذ من قبل اللجان الشعبية المسئولة أمام المؤتمرات الشعبية الأساسية .

يتضح من هذا الاستعراض أن اللجان الشعبية هي الأداة التنفيذية للادارة الشعبية في الجماهيرية العربية الليبية ، وهي أسلوب اداري جديد .

واللجان الشعبية بهذا المعني تختلف كليا عن الأدوات والوسائل التنفيذية الأخرى المتعارف عليها في الدول الحديثة ، سواء كانت تلك الأدوات والوسائل تقوم على التنظيم المركزي للادارة أو التنظيم الآخر المغاير له ، وهو التنظيم اللامركزى للادارة ، حيث أن اختيار الدولة لأحد هذين الأسلوبين يعبر عن اختيار سياسي معين ، فالنظام المركزى يركز سلطة اتخاذ القرارات في العاصمة ، بينما النظام اللامركزي يعبر في الأصل عن اختيار ديمقراطي حسب نظره للديمقراطية ، حيث يترك للأفراد بعض الحرية في اختيار أعضاء الهيئات المحلية المشاركة في اتخاذ القرار ، ومن أهم ما يميز اللجان الشعبية عن التنظيمات المذكورة هو أن اللجان الشعبية من صنع الجماهير ومسئولة عن تنفيذ السياسة التي تصنعها الجماهير ، كما أن كل لجنة شعبية مكلفة بجميع أعضائها بادارة وتسيير المرفق المصعدة له ، حيث أن جميع أعضاء اللجنة الشعبية المعنية يتمتعون بنفس الصلاحية والمسئولية ، أما وجود أمين للجنة فهو عبارة عن مسألة تنظيمية بحته ، حيث يقتصر دور الأمين على اعداد مشروع جدول الأعمال وادارة الاجتماعات والدعوة لها باعتباره متفرغا لمثل هذه المهام ، واذا ما أنفرد أمين اللجنة الشعبية باصدار القرارات التنفيذية دون عرضها على اللجنة الشعبية فان ذلك يشكل خرقا لمفهوم الادارة الشعبية التي تقوم على العقل الجماعي في تسيير الخدمات ومواقع الانتاج .

ذلك أن الادارة الجماعية أكثر قدرة على تلمس وتحسس مصالح الجماهير ، ومن ثم فان ممارستها اليومية وتطبيقاتها العملية تكون دائما منسجمة ومتوافقة مع متطلبات المواطنين . ويشترط في جميع أعضاء اللجنة الشعبية الوعي الكامل والادراك التام لطبيعة عمل المرفق المكلفين بادارته ، حتي يتمكنوا من تنفيذ القرارات بالطريقة السليمة ، فعضو اللجنة الشعبية غير المبالي أو المتهاون أو غير القادر على استيعاب مفهوم الادارة الشعبية يشكل جانبا سلبيا في هذه العملية ، إلا أن الرقابة الشعبية الواعية هي الكفيلة بافراز العناصر القادرة على استيعاب مفهوم الادارة الشعبية وتطبيقاتها على أرض الواقع .

أنواع اللجان واختصاصاتها .

تقسم اللجان الشعبية تبعاً للاختصاصات الموكولة اليها والمسئوليات الملقاة على عاتقها إلى قسمين أساسيين :

أولا : اللجان المسئولة عن تسيير المرافق الادارية .
ثانيا : اللجان المسئولة عن تسيير الشركات والمنشآت الانتاجية والخدمية .

أولا : اللجان الشعبية في المرافق الادارية :ـ

من المعروف أن الجماهير تقسم مكانيا إلى بلديات وفروع بلديات ومحلات ، ومن الطبيعي وفقا لهذا التقسيم أن تبدأ اللجان الشعبية الادارية من اللجنة الشعبية للمحلة إلى اللجنة الشعبية العامة على مستوى الجماهيريه .

١) اللجنة الشعبية للمحلة :ـــ

لكل محلة لجنة شعبية يتم اختيارها بطريق التصعيد المباشر من سكان المحلة ، ولهذه اللجنة أمين يتم اختياره بنفس الطريقة ، واختصاصها مايلي :

أ ـــ التوفيق بين المواطنين المقيمين في نطاق المحلة أو بينهم وبين غيرهم من المواطنين المقيمين في نطاق المحلات الأخرى فيما ينشأ بينهم من منازعات سواء رفعت دعاوى بشأنها أمام القضاء أو لم ترفع وذلك بقصد انهاء هذه المنازعات وديا .

ب ـــ التحكيم بين المواطنين في المنازعات التي تثور بينهم ويقبلون حكم اللجنة فيها وفقا للأوضاع المقررة للتحكيم .

جـ ـــ التوفيق بين المواطنين المقيمين في المحلة أو بينهم وبين غيرهم من المواطنين المقيمين في نطاق المحلات الأخرى ، فيما ينشأ بينهم من منازعات بالنسبة لحقوقهم الشخصية ومايترتب عليها ، وذلك في المواد الجنائية التي تدخل في اختصاصات الجزئية ، ودون الاخلال باختصاصات رجال الضبط القضائي والنيابة العامة والمحاكم .

د ـــ منح شهادات حسن السيرة والسلوك وعدم التملك العقارى واتمام الزفاف وغيرها من الشهادات الأخرى ، وذلك وفقاًللضوابط التي تقرر هذا الشأن .

كما تتولى اللجنة الشعبية للمحلة العمل على بث روح التعاون بين المواطنين ودفعهم للمشاركة في الأعمال الانتاجية والتطوعية والمناسبات الدينية والوطنية والقومية ، وكذلك الابلاغ عما يخل بالنظام والأمن العام إلى الجهات المختصة .

٢) اللجنة الشعبية للفرع البلدى :

يكون لكل فرع بلدى لجنة شعبية مكونة من خمسة أشخاص يتم اختيارهم من جماهير المؤتمر الشعبي الأساسي للفرع البلدى وتكون مسئولة عن الاشراف على سير الخدمات في الفرع .

٣) اللجان الشعبية النوعية في البلدية :

تقسم الخدمات في البلدية إلى قطاعات:ـــ

العدل ـــ المرافق ـــ الاقتصاد والصناعات الخفيفة ـــ الاستصلاح الزراعي وتعمير الأراضي ـــ الصحة ـــ المواصلات والنقل البحري ـــ الضمان الاجتماعي – الكهرباء ـــ الاسكان ـــ الرياضة ـــ الخدمة العامة – التخطيط ـــ التعليم ـــ والخزانة .

ويكون لكل قطاع من هذه القطاعات لجنة شعبية نوعية يتم اختيار أعضائها من المؤتمرات الشعبية الأساسية لفروع البلدية ويختار المؤتمر الشعبي للبلدية أمينا لها من بين الأعضاء المصعدين ، وتتولى هذه اللجان الاختصاصات الآتية :

ـــ ممارسة الادارة التنفيذيه كل حسب اختصاصها لتنفيذ مشروعات خطة التحول في نطاق البلدية .

ـــ تقديم الخدمات بأسرع الطرق وأيسرها ، بالاضافة إلى اختصاصاتها المتعلقة بالعاملين بالقطاع من حيث معاملاتهم اليومية وأوضاعهم المالية والادارية .

٤ ـــ اللجنة الشعبيـــة للبلديـــة :

تتكون اللجنة الشعبية من مجموع أعضاء اللجان الشعبية النوعية ويختار المؤتمر الشعبي للبلدية أمينا من بينهم ولها الشخصية الاعتبارية وتعتبر مع اللجان الشعبية التابعة للبلدية وحدة ادارية واحدة ، ولها الاختصاصات التالية :

أ ـــ تنفيذ قرارات المؤتمرات الشعبية الأساسية المتعلقة بالشئون المحلية في نطاق البلدية ، وذلك بما لا يتعارض وقرارات المؤتمرات الشعبية المصاغة في مؤتمر الشعب العام .

ب ـــ تنفيذ مشروعات خطة التحول الخاصة بالبلدية .

جـ ـــ الرقابة والاشراف على أعمال اللجان الشعبية النوعية في البلدية .

د ـــ العمل على زيادة القدرة الانتاجية في نطاق البلدية وفقا للأساليب والأهداف المرسومة لذلك .

هـ ـــ دراسة الصعوبات التي تعترض تنفيذ المشروعات أو اداء الخدمات داخل نطاق البلديه ، وخاصة تلك المشتركه بين أكثر من جهة ، والعمل على ايجاد الحلول المناسبة لها ، وتكليف اللجان الشعبية النوعية في البلدية بتنفيذ هذه الحلول .

و ـــ وضع المقترحات الخاصة بالرسوم ذات الطابع المحلى أو تعديلها أو تأجيل سريانها أو الاعفاء منها أو الغاؤها واحالة هذه المقترحات إلى اللجنة الشعبية العامة .

ز ـــ اقتراح عقد القروض والتسهيلات المصرفية من المصارف المحلية وذلك في ضوء المبررات المعتمدة من قبل اللجان الشعبية العامة النوعية .

ك ـــ العمل على استغلال مصادر الثروة المحلية والنهوض بالانتاج الزراعي والحيواني والصناعي ، بما لا يتعارض والأهداف المرسومة لذلك .

هذا بالاضافة إلى اختصاصها الأصيل في تطهير الجهاز الادارى بصورة مستمرة والاختصاصات الموكولة اليها بالنسبة لشئون العاملين كالتعيين والترقية والاستقالة والندب ومنح الاجازة والاجراءات التأديبية .... الخ .

كما أن للجنه الشعبية للبلدية مهمة اشرافية ، فهى تشرف على اللجان الشعبية النوعية في البلدية وتشرف على الشركات والمنشآت التابعة لها وتراقب سير عملها .

٥) اللجان الشعبية العامة النوعية :

لكل قطاع من قطاعات الخدمات المشار اليها لجنة شعبية عامة تتكون من مجموع أمناء اللجان الشعبية النوعية في البلدية ويختار مؤتمر الشعب العام أمينالها وتتولى الاختصاصات التالية :

أ ـــ وضع الخطط التنفيذية لقرارات المؤتمرات الشعبية الأساسية التي يصوغها مؤتمر الشعب العام ، والإشراف على تنفيذها كما أنها توجه وتشرف على المصالح والأجهزة العامة التابعة لها .

ب ــ تنفيذ المشروعات والخدمات التي تخص أكثر من بلدية وفقا لجداول المشروعات المعتمدة بالخطط والميزانيات ، وذلك بالتعاون مع اللجان الشعبية في نطاق البلديات ذات العلاقة ، كما تقوم بتنفيذ المشروعات والخدمات التي لها طبيعة فنية خاصة ، ولو كانت ضمن نطاق بلدية واحدة ، وتتولى كذلك تنفيذ المشروعات والخدمات التي لا تتوفر للبلدية المختصة الامكانات الفنية اللازمة لتنفيذها ، وذلك بناء على قرار من اللجنة الشعبية العامة .

جـ ــ الإشراف على الشركات والمنشآت التي تتبعها .

د ــ الإشراف على اللجان الشعبيه النوعية في البلدية من الناحية الفنية .

٦) اللجنة الشعبية العامة للبلديات :ــ

تتكون من أمين اللجنة الشعبية العامة وعضوية أمناء اللجان الشعبية للبديات وتختص بما يلي :

أ ــ النظر في المسائل ذات الصبغة المشتركة بين مختلف البلديات بهدف تحقيق التنسيق والنمطية ، فيما يتعلق باداء الخدمات أو تنفيذ المشروعات في البلديات .

ب ــ تقترح على اللجنة الشعبية العامة اصدار اللوائح والقرارات التي من شأنها تحقيق التنسيق بين أعمال البلديات .

٧) اللجنة الشعبية العامــة :ــ

تتكون من مجموع أمناء اللجان الشعبية العامة النوعية ويختار مؤتمر الشعب العام أمينا لها ، وهي مسئولة عن تنفيذ مقررات المؤتمرات الشعبية على مستوى القطر ، وتصدر القرارات التنفيذية لهذه المقررات بالاضافة إلى وظيفتها الاشرافية على جميع اللجان الشعبية والأجهزة الرقابية .

ثانيا : اللجان الشعبية في الشركات أو المنشآت المملوكة للمجتمع :

يوجد نوعان من الشركات أو المنشآت : شركات أو منشآت خدمية ، وشركات أو منشآت إنتاجية .

والتفرقة بين هذين النوعين من المنشآت أو الشركات تظهر في أن الشركات أو المنشآت الانتاجية يوجد بها مؤتمر انتاجي ، بينما الشركات الأخرى تقوم بتقديم خدمة عامة ، والعاملون فيها يعتبرون موظفين عموميين ينطبق عليهم القانون رقم (١٥ لسنة ٨١ م بشأن المرتبات) .

ويكون لكل شركة أو منشأة لجنة شعبية باستثناء الشركات أو المنشآت ذات الطبيعة الخاصة . وتتكون اللجنة الشعبية من عدد من الأعضاء يتم تصعيدهم لعضويتها مباشرة من قبل مؤتمر المنتجين بالشركة أو المنشأة ، ويتم اختيار أمين اللجنة الشعبية من بين المصعدين لعضويتها من قبل اللجنة الشعبية العامة النوعية أو اللجنة الشعبية للبلدية التي تتبعها الشركة أو المنشأة بحسب الأحوال .

(الرقابــة على الادارة)

موضوع الرقابة من المواضيع الحساسة التي تحتاج إلى دراية ومعرفة تامة لأهميتها ، لأن الرقابة الواعية هي الكفيل بتنفيذ مقررات المؤتمرات الشعبية الأساسية . وهذه الرقابة قد تكون ذاتية أو شعبية ، أو رقابة الأجهزة المتخصصة وسنتعرض لكل من هذه الرقابات .

أ ــ : الرقابة الذاتيــة

نقصد بالرقابة الذاتية تلك الرقابة التي تقوم بها اللجان الشعبية حسب موقعها في سلسلة بناء الادارة الشعبية وهي نوعان :

الأول :

وتقوم به لجان شعبية طبيعتها رقابية كالتخطيط والخزانة ، فاللجنة الشعبية للتخطيط ، سواء كانت على مستوى البلدية أو اللجنة الشعبية العامة للتخطيط ، لها مهمة رقابية على تنفيذ خطة التحول التي تعتبر أساس حركة التقدم في المجتمع فهي تحرص على تنفيذ الخطة وتنبه إلى أى تقصير أو قصور ينتج عن جهات التنفيذ وتوجهها إلى الأسلوب الصحيح في تنفيذ الخطة .

كما أن اللجنة الشعبية للخزانة في البلدية واللجنة الشعبية العامة للخزانة مسئولة عن مراقبة المصروفات العمومية فهى أيضا لها صفة رقابية وكما يقال عنها أنها (إناء ترشيح) .

الثاني :

هو الرقابة التي تقوم بها جميع اللجان الشعبية بعضها على بعض ، فاللجنة الشعبية التي تعلو غيرها في الترتيب تراقب هذه وتوجهها في تنفيذ القرارات التنفيذية الموكولة اليها وتملك اجراء عقوبات تأديبية على المخالف .

إذن كما عددّنا ورأينا في الاختصاصات أن اللجنة الشعبية العامة توجه وتراقب سير جميع اللجان الشعبية في الجماهيرية ، كما أن اللجان الشعبية العامة النوعية تمتلك نوعاً من الرقابة الفنية على اللجان الشعبية النوعية في البلديات واللجان الشعبية في الشركات والمنشآت المملوكة للمجتمع التي تتبعها وأيضا اللجنة الشعبية للبلدية لها سلطات واسعة في الرقابة على اللجان الشعبية النوعية في البلدية والشركات والمنشآت التابعة لها .

هذه كلها رقابة تمارسها اللجان الشعبية من خلال السلطات الممنوحة لها من المؤتمرات الشعبية .

ب ــ: رقابة المؤتمرات الشعبية :

هذه الرقابة هي الرقابة الأصلية لأن المؤتمرات الشعبية تقرر وتملى السياسة على اللجان الشعبية وتراقبها في نفس الوقت على تنفيذ تلك السياسة ، وتتحقق هذه الرقابة من خلال الآتي :

١ ــ رقابة المؤتمرات الشعبية الأساسية :

تراجع المؤتمرات الشعبية الأساسية مقرراتها في كل دور من أدوار انعقادها وتقوم بمحاسبة اللجان الشعبية عن أى تقصير في المقررات ، كما أنه من خلال مراجعة تنفيذ خطة التحول وسير الخدمات اليومية تحقق

الرقابة الشعبية وتحرص اللجان الشعبية على القيام بدورها الموكول اليها لأنها تعرف أنها ستتعرض للمساءلة من قبل المؤتمرات ، الشعبية التي تتكون من مجموع أفراد الشعب الليبي .

والواقع أن هذه الرقابة تعتبر أشد أنواع الرقابات أثرا وأكثرها نفعا لأن كل المواطنين الموزعين في مواقع الانتاج والخدمات يقومون بها فهى رقابة واسعة وشديدة تعتمد على المواجهة والمكاشفة .

٢ ـ رقابة المؤتمرات الشعبية غير الأساسية :

وهي رقابة يومية يقوم بها المؤتمر الشعبي للبلدية من خلال الاجتماعات المشتركة مع اللجنة الشعبية للبلدية أو الاجتماعات المنفردة من اللجان النوعية أو الشركات والمنشآت والتي يتم خلالها التوجيه والترشيد والتنبية إلى ضرورة تنفيذ مقررات المؤتمرات الشعبية والحث على تقديم الخدمات بالصورة التي رسمتها هذه المؤتمرات .

كما رأينا رقابة المؤتمرات الشعبية الأساسية رقابة دورية كل أربعة أشهر تقريبا ، بينما رقابة المؤتمر الشعبي للبلدية رقابة يومية يقوم بها المؤتمر أو اللجنة القيادية .

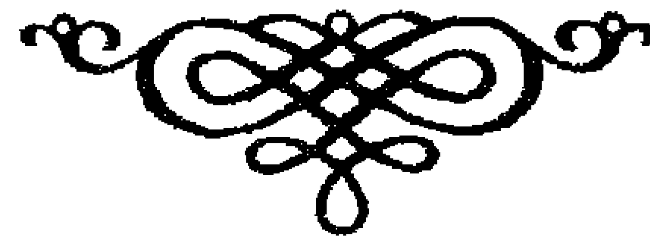
٣ ـ رقابة مؤتمر الشعب العام :

يراقب تنفيذ مقررات المؤتمرات الشعبية فاللجنة الشعبية العامة واللجان الشعبية العامة النوعية مسئولة أمام مؤتمر الشعب العام عن أي تقصير قد يحدث في تنفيذ هذه المقررات .

جـ ـ رقابة الأجهزة المتخصصة :

يوجد جهازان رقابيان متخصصان أحدهما مالي والآخر إداري وهما ديوان المحاسبة ، وجهاز الرقابة الادارية .

وهذان الجهازان عبارة عن إدارة فنية لتتبع سبل وقنوات تنفيذ مقررات المؤتمرات الشعبية الأساسية وللتنبيه عن أي انحراف قد يحدث أثناء التنفيذ .



الفصل الحادي عشر

تجربة اسكتلندية في تنمية وادارة البلديات *

ر.و. بلاك R.W. BLACK
يو.ايه. وانوب U.A. WANNOP

مقدمة

يهدف هذا البحث إلى شرح الاجراءات المتعلقة بجمع وتوزيع المعلومات لنظام الحكم المحلي في اسكتلندا الذي اعيد تنظيمه في عام ١٩٧٥ م من عدة سلطات محلية كانت متفرقة وينقصها التنسيق . وحدد البحث الخطوط الرئيسية لإدارة وتنمية جهاز المعلومات والاستشارات في اسكتلندا من خلال مناقشة تجربة جهاز (تبادل التخطيط) ، والمجلس الاقليمي « لاستراتكلايد » ، ووظائفها المختلفة والمكملة لبعضها البعض .

ويتمتع مجلس الإقليم بأكبر ميزانية في المملكة المتحدة باستثناء ميزانية لندن الكبرى ، كما يقدم أكثر الخدمات وأوسعها مما توفره أي سلطة محلية اخرى ، بما في ذلك تقديم خدمات تنموية لمدينة « جلاسجو » ، ما عدا خدمات الاسكان ، وتأسس المجلس عام ١٩٧٥ م ، وسعى منذ ذلك الحين إلى احداث وتطوير خدمات أبحاث ومعلومات مركزية .

ويمتلك المجلس الإقليمي نظام معلومات مركزي منسق ذو علاقة بنظام المعلومات التابع للحكومة المركزية فيما يتعلق بمجالات التخطيط الطبيعي ، وسياسة وبرامج الاسكان ، وخطط وبرامج النقل العام .

وإن كان نظام المعلومات هذا يختص جزئيا بالتخطيط المالي للمجلس ، إلا أنه يختص في الأساس بتوفير المعلومات المتعلقة بالتخطيط الطبيعي ، والتعليم ، والخدمات الاجتماعية والنقل . وهناك مجالان هامان ينشط المجلس فيهما : وهما جمع المعلومات وإجراء الأبحاث لصالح تسعة عشر مجلس مقاطعة وثلاث مدن جديدة في (استراتكلايد) ، وتقديم خدمات جهاز « تبادل التخطيط » .

ان جهاز « تبادل التخطيط » في « جلاسجو » ذو خصائص شبيهة بخصائص (المعهد العربي لانماء المدن) ، إذ تقوم الحكومات المحلية في اسكتلندا والحكومة المركزية بتمويله اضافة إلى الدعم المالي الذي تسهم به بعض الصناعات والمؤسسات التجارية ، ويوفر الجهاز خدمات المعلومات من خلال إصدار مجلات دورية تختص بالقضايا التشريعية والتنمية الادارية ، وحوافز التنمية الاقتصادية . كما يقوم بتنظيم المؤتمرات والندوات والاجتماعات التي تعنى بمختلف القضايا في كافة مجالات الادارة العامة ، وللجهاز مكتبة مزودة بجهاز كمبيوتر متصل بأجهزة الكمبيوتر في المكتبات الأخرى ، حتى يتسنى له توفير المعلومات التي يطلبها المشتركون .

اسكتلندا .

١ ــ للادارة في اسكتلندا صفات مميزة في المملكة المتحدة ، ذلك لأن لأسكتلندا نظاما قانونيا مختلفاً ورثته منذ الاستقلال وذلك قبل اتحادها مع برلمان ويلز وانجلترا عام (١٧٠٧) ، ولأن الضغوط السياسية في الأزمنة الحاضرة أدت إلى تفويض كامل في السلطات للوزراء في اسكتلندا باستثناء الدفاع والسياسة الإقتصادية ، ولأن هناك تقليد هام وخبرة بارزة فيما يخص التخطيط الإقليمي والادارة ولوجود نظام مميز لاستراتيجية الحكم المحلي والتخطيط وتبادل المعلومات .

ستراتكلايد .

٢ ــ وتهدف هذه الدراسات إلى توضيح تجربة مجلس إقليم (استراتكلايد) في مجال المعلومات . أنشئ المجلس عام ١٩٧٥ لتشمل صلاحيته مدينة (جلاسجو) والمناطق التي تحيطها ، اضافة إلى مناطق ريفية واسعة تمتد إلى ١٠٠ كيلو متر جنوب « جلاسجو » و ٢٠٠ كيلو متر إلى الجزر البعيدة الواقعة في الشمال الغربي . ويبلغ تعداد منطقة استراتكلايد ٢,٥ مليون نسمة يشكلون نصف سكان اسكتلندا . ولذلك يعتبر مجلس اقليم « استراتكلايد » من أكبر المجالس الإثنى عشر في اسكتلندا المسئولة عن تقديم الخدمات الرئيسية للسلطات المحلية والتي تشتمل على إنشاء وتعبيد الطرق والقيام بمهام الشرطة ، والنقل

---

* عن أصل البحث المقدم باللغة الانجليزية بعنوان :
Information for Municipal and Urban Management and Development: the experience of Strathclyde Region, Scotland.
وقدمه : «R.W. Black» «U.A.Wannop» .

العام ، والتربية والتخطيط الاستراتيجي . ويحصل مجلس إقليم « استراتكلايد » على ٤٠ ٪ من ميزانيته من الضرائب العقارية المحلية والخدمات ، و ٦٠ ٪ تغطيها الحكومة المركزية . وتعتبر ميزانية المجلس أضخم ميزانية لأي سلطة محلية في المملكة المتحدة ما عدى ميزانية مجلس لندن الكبرى . ويضم المجلس ١٩ مقاطعة ينتخب أعضاؤها محليا ، وتختص بالخدمات الفرعية المحلية وإدارة الاسكان التي تعتبر من أهم المسئوليات لأن ٩٠٪ من المساكن في بعض المقاطعات مستأجرة من بعض أصحاب الأملاك في القطاع العام .

أهمية المعلومات :

٣ ــ يعتبر نظام الحكم المحلي في اسكتلندا أكثر عقلانية من النظام المتبع في انجلترا وويلز لعدة أسباب . في أنها تشتمل على مجموعة من المسئوليات الادارية على مستوى القمة ولأن تقسيم « استرتكلايد » مثلا يعتمد في التوزيع على الخصائص الجغرافية والخصائص الاخرى اللازمة للتخطيط الاستراتيجي والادارة . وعلى الرغم من ذلك فان هناك بعض التعقيدات في النظام تزيد من الحاجة إلى اجراء ترتيبات خاصة لنقل المعلومات إلى المشاركين وتطوير معارفهم في الادارة العامة والتنمية الريفية .

٤ ــ وسنبين أدناه ظروف « استراتكلايد » التي جعلتها ذات أهمية للسلطات المحلية واعداد المعلومات واتاحتها للسلطات العامة واتخاذ ترتيبات خاصة لتأكيد الاعتماد عليها .

أ) يشهد تاريخ اسكتلندا على تدخل الحكومات المركزية في شئون السلطات المحلية في مجالات عديدة بما في ذلك التخطيط الطبيعي والاقتصادي وذلك قبل إنشاء مجلس إقليم « استراتكلايد » عام ١٩٧٥ م وبعدها تخلت الحكومة المركزية عن بعض مسئولياتها اليومية في شئون السلطات المحلية الا أنها احتفظت بدورها المهيمن في مجال التنمية الاقتصادية .

ب) ضعف مستوى المسئولين في الادارة المحلية في اسكتلندا من الناحية العلمية كما أن أعضاء المجالس المحلية تنقصهم الخبرة والمعرفة فيما يتعلق بالمسائل الاستراتيجية التي طرأت على الادارة المحلية بعد عام ١٩٧٥ .

جـ) على الرغم من توسع الادارة المحلية والمجالس الجديدة منذ عام ١٩٧٥ الا أن عدد الاداريين العاملين في اسكتلندا كان ضئيلا . وحين انشئت عام ١٩٧٥ ادارتان جديدتين هما : ١ ــ التخطيط الطبيعي ، ٢ ــ الادارة المحلية ، لم تكن هناك خبرة سابقة في المجالين أو موظفين ذو خبرة فيهما . ونظرا لتعيين عدد كبير من الموظفين للاضطلاع بهذه الخدمات أصبح من الضروري توفير عدد من ذوي المهارات العلمية سواء من المعينين حديثا أم ممن لهم خبرة طويلة في الادارة المحلية مع بعض المعلومات المحدودة عن القطاع الاداري الجديد .

د) عدد كبير من الاجهزة الحكومية لها مسئوليات معينة في تنفيذ سياسة الحكومة المركزية جنبا إلى جنب مع السلطات المحلية .

ففي مجال الاستثمار في الاسكان العام فان جهازين من أجهزة الدولة المركزية وهما :

منظمة الاسكان الخاص Special Housing Association وشركة الاسكان Housing Corporation قد بدأتا أخيراً في العمل كمؤسسات استثمارية كبرى في الاسكان الجديد وتجديد الاسكان القديم في مدينة جلاسجو والمجلس مقاطعة جلاسجو الذي يملك بمفرده حوالي ٦٠٪ من مساكن المدينة ، وبالمثل فإن وكالة التنمية الاسكتلندية Scottish Development Agency التابعة للحكومة المركزية أصبحت منذ إنشائها عام ١٩٧٥ الموجه الرائد في مجال التنمية الاقتصادية في المدن وتجديد المساكن . لذا أصبح نشاط السلطة المحلية في مجال تجديد المساكن غير ذي أهمية منذ عام ١٩٧٥ وعلى الرغم من ذلك لا يمكن فصل برامج أجهزة السلطة المركزية عن خدمات الحكومة المحلية .

هـ) كما أن تقسيم المسئولية بين المجلس الإقليمي المسئول عن التجهيزات الأساسية والخدمات الأساسية الاخرى وبين مجلس المنطقة المسئول عن الاسكان إنما يعد تفريقا خطيرا بين عناصر التخطيط الرئيسية . ولما كان فصل الاسكان عن المدارس ، والنقل والرعاية الاجتماعية والمجاري وغيرها غير ممكن فان توفير المعلومات عن الاسكان والسكان من أهم مسئوليات المجلس الإقليمي لاستراتكلايد .

و) قيام المجلس الاقليمي بتحصيل الضرائب المحلية نيابة عن الـ ١٩ مجلساً للمناطق ، اضافة إلى تنوع الظروف والمشاكل داخل الاقليم نفسه كمشاكل التدهور العمراني لمدينة « كلايدسايد » وايجاد المدارس للمناطق النائية ذات الكثافة السكانية القليلة حيث يشك المواطنون في اهتمام المجلس الإقليمي بهم وتركيزه على مشاكل المدن .

علاقة استراتكلايد بجهاز المعلومات :

٥ ــ خلاصة القول أن الظروف البيئية الموضحة أعلاه قد دعت إلى انشاء جهاز خاص للمعلومات يخدم السلطات المحلية في اسكتلندا ، كما أدت هذه الظروف ، وعلاقة السلطة المركزية في اسكتلندا بالسلطات المحلية ، إلى قيام المجالس الاقليمية ومجالس المناطق وإلى تكوين « مؤتمر السلطات المحلية الاسكتلندية » .

وقد أدى التعاون الموحّد بين السلطات المحلية التي تختلف في الحجم والسياسة ، والمسئوليات والمشاكل ، إلى قيام جهاز معلومات قومي ، يقوم بتقديم الاستشارات القانونية ونقل المعلومات بين السلطات المركزية والمحلية .

٦ ــ سبق التأكيد على أن المعلومات وقدرة المسئولين على استقبالهاورغبة المسئولين في دفع تكاليفها ونشرها انما يعتمد على إمكانات الجهاز الفني وقدرته على التحليل . لذا رأينا أن نشير هنا إلى تنظيم المعلومات وعلاقته بسياسة مجلس اقليم استراتكلايد وإدارته ، ثم وصف دور مركز التخطيط كجهاز مستقل مسئول عن جمع المعلومات ونشرها على السلطات المحلية التي تموله باشتراكاتها في مؤتمر السلطات المحلية لا سكتلندا . ولا يوجد نظير لمركز

التخطيط في المملكة المتحدة على الرغم من أنه اصبح ذا وزن في دعم تنمية المدن في اسكتلندا خلال العشر السنوات السابقة ، وهو يشبه إلى حد كبير دور (المعهد العربي لإنماء المدن) في علاقته مع (منظمة المدن العربية) .

مركز التخطيط :
نشأته وتمويله :

٧ ـ منذ إنشائه عام ١٩٧٢ فقد توسع مركز التخطيط ليعكس تزايد حاجات السلطات المحلية والمؤسسات العامة والخاصة في ثلاث مجالات رئيسية : التنمية الاقتصادية ، التخطيط ، والاسكان . ويشرف على إدارة المراكز « لجنة ادارة » تضم ممثلا عن كل سلطة محلية . وعادة ما يكون من نواب المجالس البلدية . وقد أصبحت غالبية السلطات المحلية في اسكتلندا أعضاء في المركز مما أكسبهم الحق في الحصول على جميع خدماته بأسعار منخفضة ، كما أن خمس مدن اسكتلندية جديدة انضمت إلى عضوية « وكالة التنمية الاسكتلندية » « والمنظمة الاسكتلندية للاسكان الخاص » وهيئة تنمية المرتفعات والجزر . كما تضم أعضاء زمالة منهم شركة الصلب البريطانية وهيئة الكهرباء والمواد الهيدرولوجية وعدد متزايد من الكليات والجامعات والمحامين والمؤسسات الخاصة التي من بينها بيوت خبرة كما يضم المركز خمسة عشر موظفا .

برنامج التنمية الاقتصادية :

٨ ـ شرع المركز منذ ١٩٧٩ في رسم برنامج للتنمية الاقتصادية بعد أن تبين له تفشي الجهالة والارتباك بين السلطات المحلية والقطاع الخاص فيما يختص بنوع المساعدات المتاحة والطرق التي يمكن الاستفادة منها ، ونقص المعلومات لدى السلطة المركزية من الانشطة والقدرات التي تمتلكها السلطات المحلية والمؤسسات التعاونية .

٩ ـ وتشتمل الأنشطة فيما تشتمل على الآتي :
دليل خدمات « الموارد المالية للتنمية الاقتصادية »
The Financial Resources For Economic Development (FRED)

ويجري تجديد بياناته بصفة مستمرة . إذ يضم ٢٧٠ مشتركا ، ويطلب عدد كبير من السلطات المحلية معلومات متخصصة في المالية والتخطيط . ومما يشهد على نجاح خدمات الدليل إشتمال الطبعة الأخيرة على معلومات عن انجلترا وويلز . ومما لا شك فيه أن دليل اسكتلندا قابل للتطوير والتحسين والتجديد وملاحقة الظروف والمشاريع المستحدثة كما يصدر المركز نشرة خدمات المعلومات عن الاقتصاد المحلي .
Local Economic Information Services وتحوي دراسات حالات وأبحاث ومراجعات وتصدر شهريا وتوزع على المشتركين في الموارد المالية للتنمية الاقتصادية ، اضافة إلى ٢٦٠ مشتركا آخرين .

النـــدوات :

أقيمت خمس عشرة ندوة خلال عام ١٩٧٩ لمناقشة مواضيع مختلفة منها : اختيار المواقع للصناعات الكبيرة ، مشاريع التنمية الاقتصادية ، تنمية المناطق النائية الريفية ... الخ .

مجموعة تخطيط التنميــة الاقتصاديــة :

يلتقي المخططون والقائمون على التنمية من (٢٠) سلطة محلية ومركزية ومؤسسات عامة في لقاءات دورية لمناقشة وتبادل الخبرات .

المطبوعـــات :

إضافة إلى المجموعتين المذكورتين انفا ، قام المركز بطباعة ثمانية تقارير عن مواضيع تبحث في مختلف جوانب التنمية الاقتصادية قامت بشرائها ٥٧٨ منظمة وفرد اضافة إلى التوزيع المجاني على أعضاء المركز .

الاســكان :

١٠ ـ لقد عنى مركز التخطيط عناية خاصة بالاسكان ، وأقام لذلك عدة ندوات وحلقات دراسية تناقش على الأخص العمليات العمرانية في اسكتلندا ، ولقد توسع نطاق اهتمام المركز ليشمل إعداد خطط وسياسات اسكانية ودراسة قانون الاسكان (١٩٧٧) . وقانون حقوق المستأجرين (١٩٨٠) واستخدام قروض الترميم ، وتنمية تعاونيات الاسكان ، ومواقع الاسكان الخاص في وسط المدينة ، والمحافظة على الطاقة .. الخ . كما أقيمت تسع ندوات لمناقشة هذه المواضيع بناء على طلب من الحكومة المركزية ، وبعضها بطلب من السلطات المحلية والجمعيات والقطاع الخاص . وأقيمت خلال السنوات التسع الماضية ٥٦ ندوه عن الاسكان حضرها أكثر من ألفين ٢٠٠٠ من مسئولي الادارة المركزية والمحلية وممثلي المستأجرين وجمعيات الاسكان ، ومقاولي البناء وممثلي الحكومة . وقد كان من أهداف مركز التخطيط المراجعة الدورية لما تحقق من تقدم في عمليات الاسكان الأمر الذي أثنى علية المنتفعون .

ولقد أُثريت الخبرة بتزايد البيانات المطلوبة التي وأن كانت لم تطبع رسمياً ، إلا أنها محفوظة في مكتبة المركز . إضافة إلى ما تقدم فقد نشر المركز ثمانية تقارير عن الاسكان وبصدد طبع كتابين الأول عن قانون الاسكان العام في اسكتلندا والثاني عن « الوضع القانوني لمن لا مأوى لهم » ومن التطورات الجاري إحلالها الآن إعداد بيانات عن كل حالة إسكان . والتطور الآخر : بلورة فكرة إيجاد لقاء مستمر يلتقي فيه العاملون وآخرون بصفة منتظمة لمراجعة التجارب المكتسبة في مواضيع معينة ، وقد أثبت هذا التنظيم نجاحاً في مجال التنمية الاقتصادية واستغلال الأراضي الريفية .

التخطيـــط :

١١ ـــ عقد المركز منذ ١٩٧٣ ما يزيد عن ١٥٠ ندوة ودورة في التخطيط ساهم فيها نواب منتخبون ومسئولون من أجهزة التخطيط والخدمة المدنية ، وممثلون عن القطاع الخاص والمنظمات الاجتماعية والمهنية . وتشعبت مواضيع الندوات لتشمل مواضيع متعددة في التخطيط فمنها على سبيل المثال : الرقابة على التخطيط ، الخطط المحلية ، إعداد التقارير الإقليمية ، والطاقة ، التصميم ، المالية ، الأراضي البور ، الادارة وإدخال أجهزة الكمبيوتر ، التشريعات الجديدة وأبحاث التخطيط ، أسواق التجزئة ، السياحة ، وقد اقيم العديد من هذه الندوات استجابة لطلبات من الأجهزة المحلية والسلطة المركزية .

١٢ ـــ منذ إدخال برنامج التدريب المستمر للمخططين في عام ١٩٧٧ اقيمت دورات بمعدل عشر دورات في السنه على الأقل ، أعيد أكثرها استجابة للطلب عليها ، وتضم هذه الدورات ما يزيد على ٣٥٠ شخصا سنوياً من العاملين في مجال التخطيط ، وقد تقرر زيادة هذا العدد وذلك بدعوة القطاع الخاص إلى المشاركة . أن المجموعة الاستشارية لهذا البرنامج تستقطب من المهارات في العلوم والتخطيط عددا كبيرا بما في ذلك الكليات السبع الاسكتلندية المتخصصة في مجال التخطيط . وقد قدمت دورات في الادارة للعاملين في مجال التخطيط أول مرة عام ١٩٨٢/٨١ ويؤمل أن تضم مستقبلا إلى برنامج التدريب المستمر .

١٣ ـــ نشر المركز ستة عشر تقريرا عن دراسات وأبحاث في التخطيط إضافة إلى دليلين عن التخطيط . ويقوم المركز بإصدار دورية تسمى Scottish Planning Law & Practice ثلاث مرات في السنة ، يقرؤها ما يزيد على ٧,٠٠٠ مشترك ، وتوزع بالتنسيق مع نقابة الحقوقيين الاسكتلندية إلى المحامين في القطاع العام والخاص كما تقوم مكتبة المركز بإصدار دورية Scottish Planning Appeal Decisions كل ربع سنة ، ويقرؤها العاملون في ادارات التخطيط والادارات القانونية .

الخدمـات الاخـرى :

١٤ ـــ من الخدمات التي يقدمها المركز للنواب المنتخبين حديثا إعداد دورات تدريبية ، حيث نظم المركز خمس دورات ، ومن المشاريع القادمة مستقبلا وخاصة في مجال التدريب إعداد كتاب مبسط في مبادئ الحكم المحلي ، واصدار ملحقة اخرى تناقش مثلا التشريعات الجديدة .

١٥ ـــ تقدم مكتبة المركز المعلومات التفصيلية لعدد كبير ممن يراسلها في اسكتلندا من بينهم عدد كبير من الادارات القانونية والأجهزة التنفيذية . وادارات الخدمات الاجتماعية ، والنقل والترفيه . أما النشرة الاعلامية الأسبوعية Weekly Information Bulletin التي تصدرها مكتبة المركز فترسل حالياً إلى ١٧٠ عنواناً .

المجلس الاقليمـي لاستراتكلايـد :

١٦ ـــ تتميز السلطات المحلية في اسكتلندا بعدم التجانس فهي تختلف كثيرا من حيث مساحتها ، ووظائفها ، وتركيبها السياسي ، ادارتها ، ومواردها . ورغم خطورة التعميم من تجربة استراتكلايد إلا أنه يمكن القول أن الطريق الذي اتخذته هو ما تتبعه الآن السلطات المحلية المحدثة ملتزمة بالمبادئ العملية التجريبية التي تعتمد أساساً على المعلومات .

تطوير نظـم المعلومـات الادارية لا ستراتكلايـد :

١٧ ـــ تطوير وإدارة نظام معلومات لأي منظمة والهيكل التنظيمي لتلك المنظمة ورسم سياستها : يكون المجلس الاقليمي لا ستراتكلايد كمكتب تنفيذي صغير عام ١٩٧٥ مع الادارات المستقلة الآتية : السياسه التخطيطية ، الادارة والتخطيط الطبيعي وكل منها تختص بجوانب معينة في السياسة الاستراتيجية. وقد اختصت إدارة التخطيط الطبيعي بالابحاث حول المعلومات عن الادارة الحضرية ، وقد تأثرت سياسات المجلس في السنوات الأولى بما طلب من السلطات المحلية تقديمه إلى السلطة المركزية من خطط منها : تقرير استراتيجية الاقليم ، خطة برنامج النقل ، خطط الاسكان . وكانت ادارة التخطيط الطبيعي المسئولة الأولى في المجلس عن إعداد هذه الخطط وبما تطلبته من اتخاذ القرار ، مما أدى إلى اللجوء إلى استخدام أجهزة الكمبيوتر ووسائله بموجب استراتيجية المعلومات وبما يعني تكريس الموارد واستيفاء المعلومات المطلوبة لمختلف الخطط على حساب إهمال تنمية نظام معلومات متكامل يخدم أغراضاً عديدة .

١٨ ـــ إن تطور أنظمة المعلومات بهدف اعداد هذه السياسات قد مر بثلاث مراحل : المرحلة الأولى بدأت في عام ١٩٧٥ في الحصول على بيانات أساسية Basic Data Sets منها التعداد السكاني (١٩٧١) وبيانات احصاء العمالة السنوية ، يتم تحليلها واجراء التنبوء عنها ، والمرحلة الثانية ، بدأت بعد اعداد تقرير المجلس الاقليمي وجرى إعداد البيانات التي كان المجلس في أمس الحاجة إليها لأغراض التخطيط . مثل المسطحات المستخدمة للأغراض التجارية والصناعية ، وبحث عن الأسرة .

وخلال هذه المرحلة في عام ١٩٧٦ تزايدت البيانات الأساسية بإدخال وتشغيل جهاز الكمبيوتر . أما المرحلة الثالثة والتي بدأت ١٩٧٧ فقد تميزت بالاستمرار في برمجة بيانات متخصصة . وقد مكّن كل ذلك من القيام بمشاريع برمجة .

١٩ ـــ في نهاية ١٩٧٩ أي بعد أربع سنوات من تأسيس المجلس توافرت كميات كبيرة من البيانات الاساسية المبرمجة Computerised Data Sets حيث برمجت البيانات الأساسية التي تتعلق بالسكان ، العمالة وتنمية الأراضي ، الاسكان ، الخ .. وقد انعكس هذا الجهد على الأولويات التي وضعها تقرير المجلس الإقليمي Council Regional Report والخطة Structure Plan والمراجعة السنوية لاستراتيجية الإقليم . وقد جرى عند تطوير

النظم والتفريق بين منهجية النظم System Methodology وصيغة البيانات Data Format بمعنى البيانات المتراكمة التي تستخدم خاصة لسياسات قصيرة الأمد . وجرى تحليل كل مجموعة بيانات على حدة . أما عند بناء ملفات الكمبيوتر Computer Files فقد رُوعيت المرونة القصوى بما يترك مجالا واسعا في تكامل نظام المعلومات على المدى البعيد .

٢٠ ــ وفي استراتكلايد ، فان لوثائق تقييم الممتلكات إمكانية أن تصبح محورا لقاعدة تخزين البيانات المشتركة Integrated Data Base متى تم إدخالها بالكمبيوتر وتحديثها باستمرار ، وهي تؤمن مرجعا فريدا للممتلكات ولكل الممتلكات التي يتم تقديرها في القطاع . وتبعا لذلك ، فانه يتم الرجوع إلى مجموعات المعلومات المعنوية ، متى ما أمكن ذلك ، تبعا للرقم الموجود لدى مخمن الضرائب من أجل زيادة المرونة في قاعدة تخزين البيانات على المدى الطويل بدمج إحصائيات المسح المنزلي والمساحات الأرضية والمسح السنوي للكثافة السكانية .

٢١ ــ وظهرت مشكلتان عمليتان في هذا الاتجاه وهما : أولاً صعوبة ربط معلومات الممتلكات بمعلومات الواقع . وثانيا صعوبة ربط مجموعات البيانات المحلية بمجموعات البيانات الاقليمية . وقد ساعد الرمز البريدي على وضع حل علمي رغم أنه غير مثالي لهاتين المشكلتين ، إذ بإضافة الرموز البريدية على وثائق التقييم ومقارنة الملف الناتج مع ملف الرموز البريدية والجداول البيانية والمرجعية أمكن تقديم معجم جغرافي بسيط . ومن ناحية المفاهيم ، فان البيانات الخاصة بالممتلكات وبيانات الموقع يمكن ربطهما ببعضهما البعض بإستعمال المراجعة المنسقة والبيانات المحلية المرتبطة بالبيانات الاقليمية باستعمال الرموز البريدية .

ولم يتم تطبيق هذه الطريقة المتطورة حتى الآن بسبب نقص المصادر من جهة ، وكذلك بسبب تغير أولويات المعلومات في استراتكلايد الناتج عن تغيرات في البيئة التنظيمية وعملية وضع السياسات من جهة أخرى .

٢٢ ــ تم في أغسطس ١٩٨٠ دمج المكتب التنفيذي وادارتي السياسة التخطيطية والادارة مع بعض الأقسام في التخطيط الطبيعي ، التي تختص بالابحاث الاجتماعية والاقتصادية ، مما أدى إلى زيادة ادارة المكتب التنفيذي . وتواكب التعديل في الهيكل التنظيمي هذا مع زيادة التركيز على عملية رسم السياسة والابتعاد بها عن أجهزة اتخاذ القرار وتنفيذ الخطة . وحيث تم تحديد السياسة الاستراتيجية للمجلس في السنوات الأربع الأولى لإحداثه ، فقد تركزت الرغبة على بذل المزيد من الجهد لتنفيذ هذه الاستراتيجية بزياده فعالية الاجهزة القائمة على التعليم والخدمات الاجتماعية ومرافق المياه والصرف والنقل العام ، والطرق والخدمات الاخرى .

٢٣ ــ ونتيجة لهذه التعديلات في الهيكل التنظيمي وعملية الادارة فقد وُجهت أجهزة المعلومات إلى القيام بتقديم المعلومات إلى المجلس عن أنماط تقديم الخدمات في « استراتكلايد » ومدى تحقيقها لأولويات الاستراتيجية والمتطلبات المحلية بما يترتب على هذه من تحسين وضع المعلومات . وقد تحقق تطور ملموس في مجال المعلومات خاصة فيما يتعلق بالخدمات الاجتماعية وأصبح لإدارة المعلومات مركز مهم في المجلس .

٢٤ ــ الأنظمة الرئيسية للمعلومات التي أنشئت في سنوات المجلس الأولى لا تزال في الحفظ في السنوات الأولى ، ومن أهمها المسح السكاني السنوي ، والتي جرى تطويرها وتدقيقها لصالح زيادة العملية التخطيطية والبرمجة .

المستقبل : قضايا فنية :

٢٥ ــ ومنذ عام ١٩٧٥ كان هناك تغيير ضئيل في الطريقة التي تتم بها معالجة مجموعات المعلومات الكبيرة ، حيث كان يتم في معظمها تحليل أشرطة الكمبيوتر عن طريق أحد البرامج التي تتطلبها الجهة المستخدمة وتحديده بالتفصيل بمعرفة محلل الأنظمة ليتم كتابتها بمعرفة مساندة البرامج الشائعة .

٢٦ ــ والتقدم الملموس الذي تم أحرازه كان بلا شك الاستعمال المكثف لأجهزة الكمبيوتر Computer Terminals ودون استخدام طريقة إدخال المعلومات من بعد ، فان تحليل عملية المسح المنزلي كان يبدو مستحيلا بسبب النقص في العدد والتعقيد الواضح بالجداول . إن التوصل إلى طريقة المشاركة في وقت استعمال الكمبيوتر كانت تعتبر تقدما عظيما . وهناك اتجاه آخر وهو الاستعمال المتزايد للمجموعات . وقد تزايد استعمال أنظمة SPSS حيث أثبتت صلاحيتها .

٢٧ ــ إن إدارت المعلومات في استراتكلايد على وشك أن تتقدم خطوة إلى الأمام ، حيث يتعاون المجلس مع شركة أنظمة « هوني ويل » Honey Weel المحدودة لإدخال أحدث أنظمة المكاتب في مكتب الادارة التنفيذية . ان مضامين الادارة في المستقبل وأنظمة المعلومات الموجهة لوضع السياسة تعتبر في غاية الأهمية وتتطلب التقييم بصورة تفصيلية .

المستقبل : قضايا تخطيطية :

٢٨ ــ يمكننا القول تأسيسا على تجربة « استراتكلايد » أن السلطات المحلية في التسعينات من هذا القرن ستزداد التزاما نحو قياس أدائها في تقديم الخدمات أو في علاقات الادارات فيما بينها . ومن يناط به إتخاذ القرار بحاجة إلى معلومات متكاملة عمّن ستُؤدي إليهم الخدمة وفعالية تلك الخدمة . كما أن التقييم السنوي للأداء يحتاج إلى توفر المعلومات . ولن تُستوفى هذه الحاجات الا بوجود استراتيجية للمعلومات وجهاز فعال لإدارتها . وهذا ما تحقق في استراتكلايد بعد إحداث مكتب تنفيذي قوي تحوطه وتدعمه أجهزة معلومات .



الباب الثالث
أساليب تطوير المدينة العربية

الفصـل الأول

التحليـل الاداري بدايـة الانطـلاق لتطويـر المدينـة العربيـة

للدكتـور عبـد الرحمن أحمـد الجعفـري

تواجه بلديات المدن العربية تحديات عصرية متعددة . فهى المدينة القديمة ذات التاريخ العتيد ، وهي المدينة التي يجب أن تقدم خدمات القرن العشرين وأن تعد لاستقبال القرن الحادي والعشرين . إنها تواجه زيادة مضطردة في السكان وتواجه تطورا في احتياجات الأفراد من الخدمات المختلفة . إنها تواجه التحدي الصناعى على مشارفها وما يجلبه من المشاكل البيئية . إن بلديات المدن العربية ترسم حضارة أمتنا وتؤدي وظائف حيوية بالنسبة للأمة العربية . والسؤال هنا هو : إلى أي مدى استفادت وتستفيد إدارات البلديات من تطبيق المبادىء العلمية الادارية في مواجهة التحديات .

لن يكون بالامكان الاجابة على هذا السؤال دون دراسة ميدانية تحليلية للأجهزة المختلفة التابعة للبلديات العربية . واجراء مثل هذه الدارسة قد يؤدى الى نتائج ايجابية من شأنها دفع عملية التطور الادارى في هذه المؤسسات الحيوية . إن لديّ قناعة بأننا لن نتمكن من استغلال مواردنا البشرية والطبيعية ما لم نتجه وجهة علمية في تحديد مشاكلنا ورسم استراتيجيات دقيقة مدروسة ، آخذين بعين الاعتبار كافة الاحتمالات ومستعدين لمواجهتها . لا توجد طريقة سحرية لحل مشاكل المدن العربية ومواجهة التحديات المختلفة . ولكن بناء التنظيمات الادارية الحديثة يمكن أن يكون بداية الانطلاق في سبيل حل بعض المشاكل التي تواجه هذه الأجهزة الادارية .

إن ما أقدمه لكم في هذا البحث هو عبارة عن مقترح يمكن أن يكون دليلا أو مرشدا لتحليل الاجهزة الادارية في بلديات المدن العربية أو في أى مؤسسة خاصة أو عامة . وأنا بذلك لا أدعى أن هذا المقترح هو أفضل وسيلة للتحليل وإنما أعتبره إحدى الوسائل التي يمكن استغلالها لخدمة التطور الادارى في المؤسسات العربية . وهنا أود التأكيد على مبدأ التحليل والدراسة قبل البدء في إحداث التغييرات في الأجهزة الادارية . ولكن قبل البدء في الحديث عن مقترح التحليل أود تقديم بعض التعريفات ، علها تكون ذات جدوى .

تعريف الادارة الفعّالة :

هناك تعريفات متعددة استخدمها علماء الادارة لتعريف هذا الحقل الانساني من المعرفه ومنها أن .. الادارة هي ذلك العضو في المؤسسة المسئول عن تحقيق النتائج التي وجدت من أجلها تلك المؤسسة سواء أكانت المؤسسة شركة أو مستشفى أو جامعة أو مصلحة أو وزارة [1].

ويحدد هذا التعريف مسئولية الادارة في تحقيق النتائج . وما أود اضافته إلى هذا التعريف هو انه بالامكان تحقيق النتائج ولكن قد يكون الثمن باهظا . لذلك فالادارة الفعّالة هي تلك التي تقرن تحقيق النتائج بالاستخدام الامثل والخلّاق للموارد المتاحة ، ومن ثم فان تحقيق الأهداف يأتي باقل تكلفة .

إن ما تقدمه بلديات المدن العربية هو الخدمات بكافة أنواعها . والسؤال الذى يطرح نفسه هو ، إلى أي مدى تقوم هذه البلديات باستخدام الموارد المتاحة بأفضل الوسائل وأمثلها لتحقيق النتائج التي وجدت من أجلها ؟

إن التحليل الادارى قد يعطينا الاجابة على هذا السؤال الصعب .

تعريف التحليل الادارى :

إن المؤسسات سواء كانت تجارية أم صناعية خاصة أم عامة تظهر الى حيز الوجود لكى تخدم أغراضا محددة . غير أن ما يحدث هو أن الاهداف تكون ظاهرة وجلية للمؤسسين أثناء التأسيس . ولكن بمرور الزمن فان أهداف المؤسسة تأخذ موقعها في المؤخرة وتتغلب الأهداف الفردية على أهداف المؤسسة . ومن ثم فان المؤسسة تفقد عنصرا هاما من عناصر وجودها الا وهو التوجه الى تحقيق أهدافها الاساسية .

ولنضرب مثلا بالبلديات : ما أهدافها الرئيسية ؟

والجواب على هذا السؤال يطول فيه الكلام ولا يتسع له المقام ، ولكن يمكن الاختصار والقول بأن أهداف البلديات هى : نظافة المدينة ، تخطيط المدينة ، سلامة المواطنين .

(١) سيد الهواري . الادارة : **الأصول والأسس العلمية** ــ القاهرة ، دار الجيل للطباعة ، ١٩٧٦ .

وعن هذه الأهداف يمكن أن تتفرع عدة أهداف . والسؤال هنا الى أى مدى تتناسق هذه الأهداف مع بعظها البعض دون تضارب ؟

مراجعة الأهداف والتنسيق فيما بين أعمال المؤسسة المختلفة ضرورة بين فترة وأخرى وهذا مايقدمه التحليل الاداري .

ومن هنا يمكن تعريف التحليل الاداري ، فالتحليل الاداري هو القيام بمراجعة الأهداف الاساسية للمؤسسة ومراجعة وتحليل الهياكل التنظيمية والأساليب الادارية للأجهزة ، والتأكد من أن التنظيمات والأساليب المتبعة تخدم الأغراض التي من أجلها أُنشئت المؤسسة .

نظرية النظم . والتحليل الاداري :

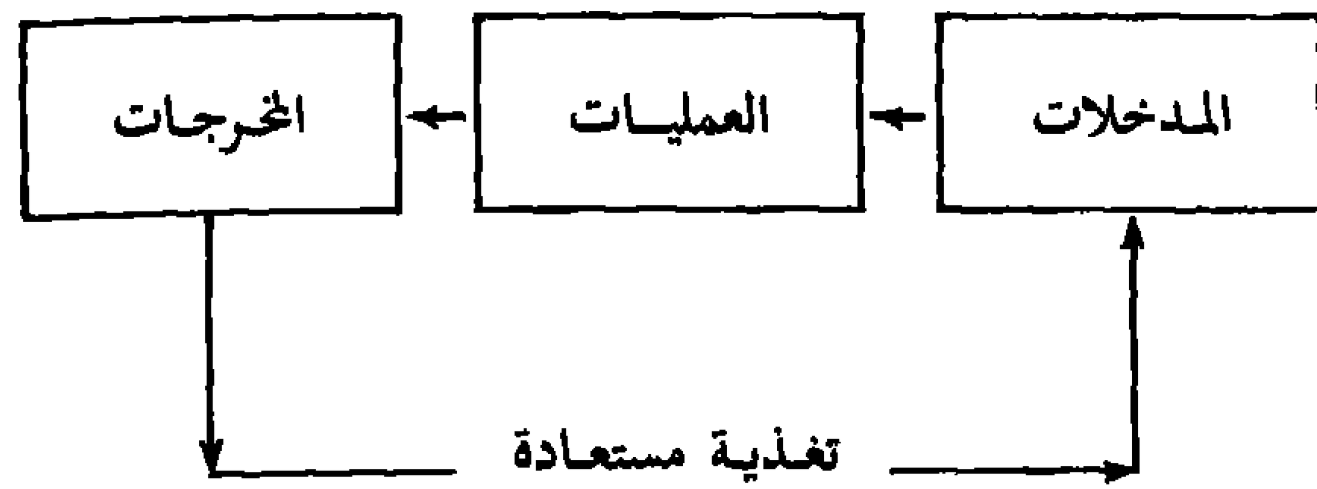
إن من الاساليب الحديثة في الادارة تحليل المؤسسة على أنها نظام متكامل متداخل كل جزء فيه يؤثر بطريقة مباشرة أو غير مباشرة في الأجزاء الأخرى . والمدينة العربية في أمس الحاجة لأن ينظر اليها المُشرّع على أنها نظام متكامل مترابط الأجزاء وكل ما يتطلبه هذا التنظيم من أجهزة لابد أن يكون في أيدى المشرفين على خدمة هذا النظام وأعني هنا : جهاز البلديات .

إن المشكلة التي تواجهها البلديات في المدن العربية هو نظرة المُشرّع المحدودة فهناك أجهزة كثيرة توجد لحل مشاكل آنية ويكون عملها في صلب عمل البلديات . هذه الأجهزة الجديدة تضع القواعد والسياسات الخاصة بها وفي بعض الأحيان تكون متضاربة مع ماهو قائم فعلا .

لنضرب مثلا بشارع في مدينة عربية وبه منازل . ماهي الخدمات التي يحتاجها الشارع وسكان البيوت في هذا الشارع ؟ خدمات نظافة ، كهرباء ، خدمات مياه ومجار ، خدمات هاتفيه ، خدمات طرق ، وأحيانا يتطلب خدمات ترفيهية مثل حديقة عامة أو ما شابه ذلك ، في معظم البلدان العربية نجد أن هذه الخدمات موزعة في أكثر من مصلحة وحتى أكثرمن وزارة ، والتنسيق معدوم ، ولذلك فإن الموارد البشرية والمادية مهدرة .

وقد يقول قائل بأن الخدمات غير موحّدة حتى في الدول الغربية أو الشرقية . وهذا صحيح . ولكنهم قاموا بذلك منذ زمن بعيد ونحن الآن نبني من جديد . لماذا نكرر أخطاء الآخرين . إنني لا أدعو إلى أن تكون كل هذه الخدمات في مصلحة واحدة ولكني أدعو الى أن يكون هناك تنسيق فعلي وليس بالكلام بين هذه المصالح المختلفة ويمكن أن يتمثل ذلك في غرف للعمليات في كل بلدية من البلديات يشترك فيها ممثلو المصالح المختلفة .

إن ما أردت إبرازه هنا هو أن تفكيرنا يجب أن ينصبّ على الاستفادة من استخدام نظرية النظم في التفكير في المدينة العربية . ولكن ما هي مقومات هذه النظرية ، إن النظرية الأساسية تقول بأننا يمكن أن ننظر إلى أى نظام على أنه مكوّن من : مدخلات ، عمليات ، مخرجات ، وتغذية مستعادة . ويمكن تمثيلها بالشكل (١) وهذه الطريقة عامة يمكن استخدامها في المدينة العربية أو في أى جهاز من أجهزتها أو في أى جهاز اداري آخر .



الشكل (١) مقومات نظرية النظـم

إن العناصر التي يمكن أن يشملها التحليل في كل جزء من اجزاء النموذج الموضح بالشكل (١) متعددة ومتشعبة . ونختار العناصر المدرجة في الشكل رقم (٢) لتكون نواة لتحليل الأجهزة الادارية . إن استخدام مثل هذا الهيكل التحليلي يمكن أن يكون نقطة الانطلاق لتطوير الجهاز الاداري في بلديات المدن العربية . هذا إذا ما اقترن التحليل الواعي بالعمل على تصحيح الجهاز وتطويره . ما أود الاشارة إليه هو أن التحليل يمثل الخطوة الأولى نحو التطوير والتحديث ولكنه في حد ذاتة ليس حلا لمشاكل الادارة في بلديات المدن العربية .

حسب نظرية النظم كما ذكرنا يوجد أربعة أجزاء في كل تنظيم وهي : المدخلات ، العمليات ، المخرجات ، والتغذية المستعادة . وهذا ما يوضحه الشكل (٢) . غير أنه بالاضافة إلى هذه الأجزاء فإنه عند إجراء التحليل الاداري لا بد من إضافة جزء آخر ألا وهو أهداف المؤسسة . لأن التحليل لن يكون كاملا بدون دراسة الأهداف الأساسية . وتجدر الاشارة الى أن الأهداف تتطور وتتغير مع مرور الزمن ومن ثم فان المراجعة ضرورية لتحديثها . والآن لنأخذ الأجزاء الأساسية في الشكل (٢) ونحاول القاء الضوء عليها .

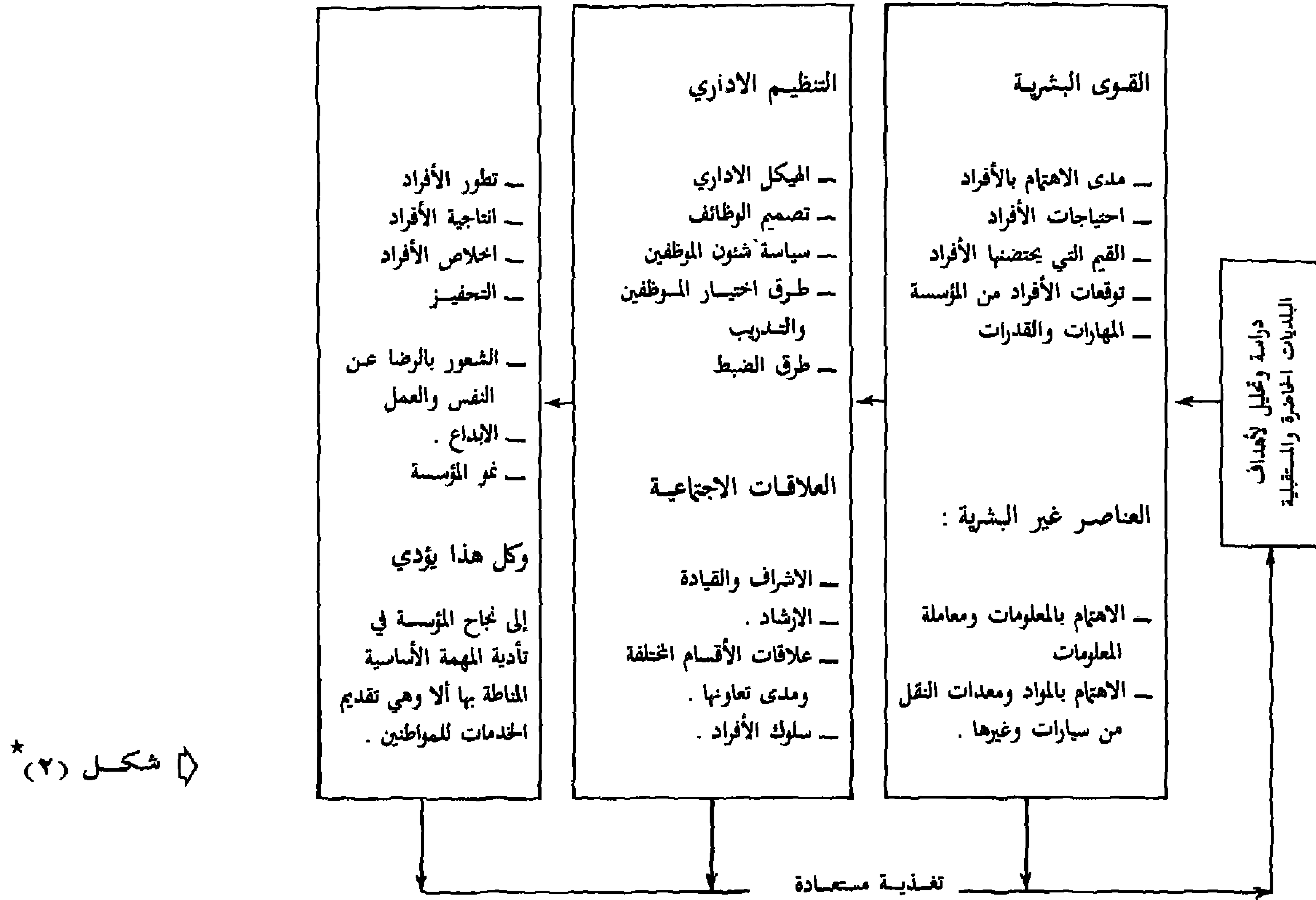
المدخـــلات

يوجد في كل تنظيم عنصران أساسيان وهما : العنصر البشرى والعنصر غير البشرى وكلاهما مهم في تمكين النظام من أداء مهامه الأساسية . ويرى علماء الادارة أن هناك تفاعلا بين التقنية والتنظيم البشرى في المؤسسة . فالتقنية ، التي هي جزء من العنصر غير البشرى ، لها تأثير على سياسات الادارة ومنها وصف الوظائف وتصنيفها وطرق الاتصال وحتى عدد الأفراد الذين يشرف عليهم رئيس واحد (SPAN OF MANAGEMNT) وهذه النظرية هي ما يسمى بالنظرة التقنية الاجتماعية (SOCIOTECHNICAL APPROACH) .

القـوى البشريــة :

العنصر البشرى هو أهم العناصر في أى تنظيم . اذ بدون هذا العنصر لا يمكن لأى تنظيم أن يحقق أهدافه المرجوة . فالمعدات والآلات وكل وسائل التقنية الحديثة ما هي إلا عناصر خاملة بدون العنصر البشرى . ويخطىء البعض في الاشادة بأهمية التقنية الحديثة إذ يعتقدون أنها الملاذ الأخير للخلاص من التخلف الاقتصادى والاجتماعي . فتطوير العنصر البشرى لابد أن يكون جنبا الى جنب مع تطوير وسائل الانتاج المختلفة وبدون ذلك فإن الآلات والمعدات الحديثة لن تجدى في حل المشاكل التي تواجهها المؤسسات .

مقترح لتحليل الجهاز الاداري في بلديات المدن العربية



شكل (٢)*

مدى الاهتمام بالأفراد : إن اهتمام المؤسسة بالأفراد يمكن قياسه بعدة مقاييس منها : تحسين وتطوير وضع العمل والبيئة المحيطة ، والاهتمام بمصالح الأفراد والعمل على إسعادهم ، وتنظيم العمل بطريقة لا تؤدى الى ارهاق الأفراد .

احتياجات الأفراد : المحلل هنا يمكن أن ينظر الى مدى تفاعل المؤسسة مع الأحداث والتغيرات التي تطرأ على احتياجات الأفراد مثل الاحتياجات الصحية والاجتماعية والسكنية ومدى تلبية المؤسسة لهذه الاحتياجات .

القيم التي يحتضنها الأفراد : إن القيم التي يحتضنها الأفراد مهمة جدا حيث أنها تؤثر في تصرفاتهم مع زملائهم ومع الآخرين خارج نطاق التنظيم .

إن من القيم الأساسية التي يجب أن تتوفر في جهاز مثل جهاز البلديات هي :

الصدق والأمانة والاخلاص وفوق كل هذا وذلك مفهوم الخدمة .

إن ما أود التركيز عليه هو الخدمة . حيث يجهل الكثيرون في القطاعات العامة أو يتجاهلون معنى وجودهم في هذه الأجهزة ، ويعتبرون الصلاحيات المخوّلة لهم من قبيل السلطة ، فيتسلطون على الغير ويستغلونها لمآربهم الخاصة .

إن جهاز البلديات جهاز خدمات للمواطنين يعمل على راحتهم ، ولذلك فلا بد من بلورة فكرة (الخدمة للمواطنين) في أذهان العاملين في هذه الأجهزة . ويجب أن يبدأ ذلك من رؤساء البلديات فهم أولئك الذين سوف يكون لهم التأثير على بقية الأجهزة .

إذا أثبت التحليل الادارى غياب هذا المفهوم من الجهاز فلا بد من التأكيد على ذلك بالتوعية عن طريق المحاضرات والدورات المخصصة . ولا بد من إدراك أن الأمر ليس بالسهل ولكن الأسوأ هو عدم معالجة هذه المشكلة .

توقعات الأفراد من المؤسسة : إن من المشاكل التي تواجهها المؤسسات هو وجود فجوة بين توقعات الأفراد من المؤسسة وما تقدمه المؤسسة لهم ، سواء أكان ذلك من الناحية المادية أم الناحية المعنوية .

---

* مقتبس بتصرف من :
E. House & J. Bowditch. **Behaviour in Organization: A System Approach to Managing. Reading**, Mass. Addison-Wesley, 1973.

ولكي تتضح هذه الفكرة أكثر لا بد من التعرض الى السلوك البشري (HUMAN BEHAVIOUR) .

تصرف الفرد الى حد كبير موجه الى غاية يود تحقيقها . أو بما معناه أننا نتصرف لكي نحقق غاية ما . وفي بعض الأحيان لا نعرف بالضبط ماذا نريد .

والهدف مما نقوم به من تصرفات ليس دائما واضحا للعقل الواعي . إذ أن الدوافع التي تضطرنا للقيام بتصرف معين متصلة إلى حد كبير بالعقل الباطن . ويختلف الأفراد في قدرتهم الطبيعية على العمل . وكذلك في مدى رغبتهم في العمل . وما أعنيه بالرغبة هو ما يسميه البعض (التحفيز Motivation) لأن الرغبة في العمل تعتمد على الحوافز . وتعرف الحوافز في بعض الأحيان على أنها رغبات .. أو احتياجات أو دوافع تكمن في الانسان نفسه[1] . وقد أخطأ بعض الكتاب عند ترجمتهم لهذه الأفكار ، فأطلقوا على ما تقدمه المؤسسة من تعويضات وغيرها اسم حوافز .

الحوافز عادة موجهة الى هدف أو أهداف قد تكون ظاهرة للعقل الظاهر أو مخبأة في العقل الباطن ، والحوافز أو الحاجة هي التي تدفع الانسان لأن يقوم بعمل معين .

الأهداف بطبيعة الأمر خارج الانسان . ويطلق عليها علماء النفس البواعث Incentives وهي أشياء يأمل الفرد الحصول عليها . ويخطيء البعض في اعتبار البواعث المادية الملموسة وحدها الأهداف التي يسعى الانسان إليها ، لأن للانسان تطلعات غير مادية يسعى إليها ، ويعتبرها أهدافا تستحق الجرى وراءها أكثر من الجرى وراء المادة . ولذلك فإنه يضحى بالمادة من أجلها كالشهرة ، ونيل الثناء والثواب عند الله وغير ذلك .

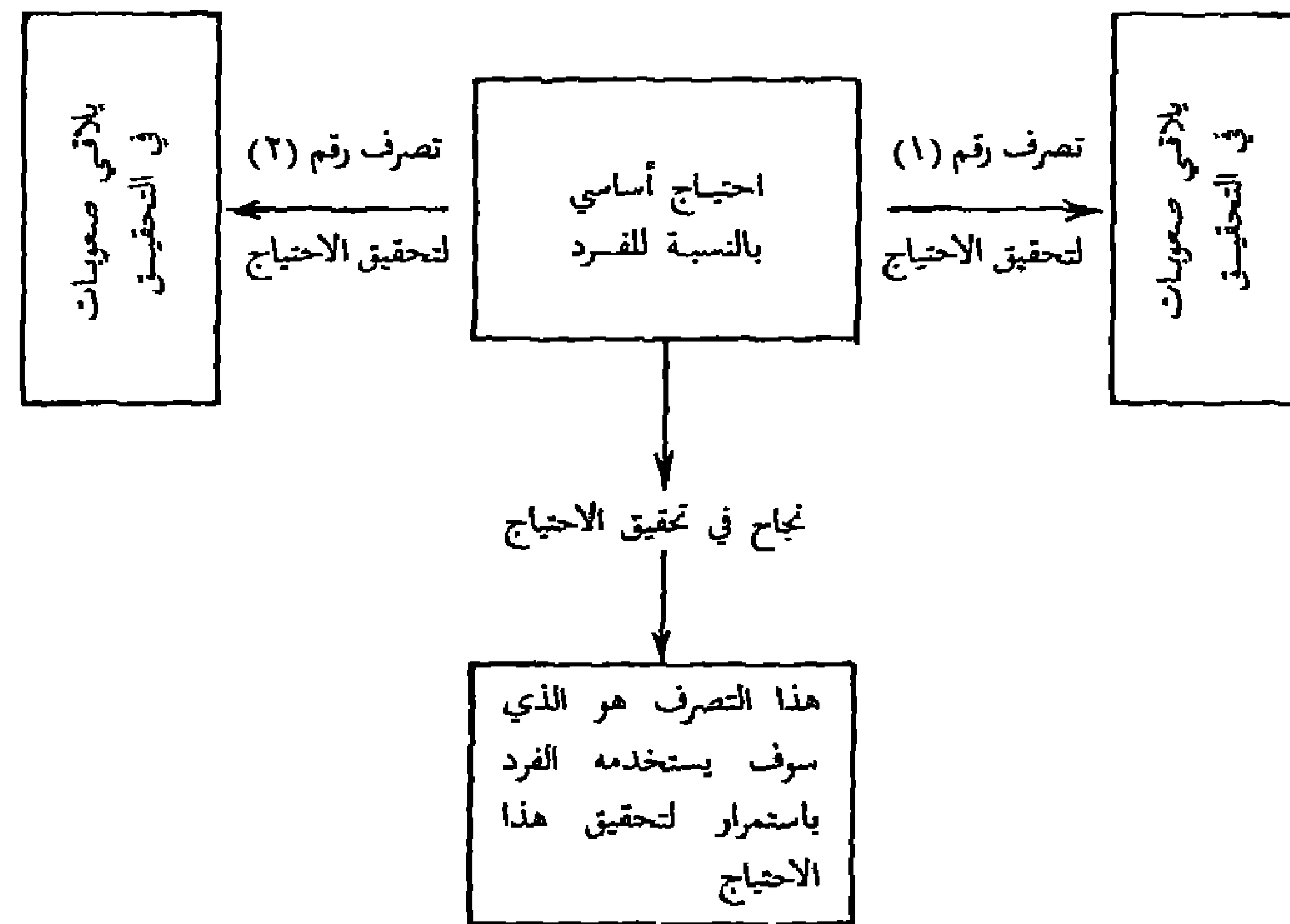
عندما ينضم فرد لمؤسسة ما فإنه قد قدر مسبقا أن هذه المؤسسة سوف تقوم بتلبية رغباته وخاصة الأساسية منها . وتصرفاته تكون موجهة لتحقيق الأهداف الأساسية التي يعتقد أن المؤسسة سوف توفرها له ويمكن توضيح ذلك بالشكل رقم (٣) .

من هذا الشكل نجد أن الفرد حاول ثلاث محاولات لتحقيق احتياج معين لأن هناك حاجة ملحة لتحقيقه ، وكان التصرف الثالث هو الذي حقق هذا الاحتياج . ومن ثم فإن الفرد سوف يتعود على سلوك التصرف الثالث كلما كان تحقيق هذا الاحتياج ضرورياً . ولنتصور ماذا يحدث لو أن هذا الفرد لم يتمكن من تحقيق هذا الاحتياج الأساسي . إن ما سيحدث هو تثبيط للعزم (Frustration) وعند حدوث ذلك يتصرف الأفراد حسب التركيب المختلف لشخصياتهم . فبعضهم يتصرف بطريقة هوجائية ، والبعض الآخر يبحث عن طريقة جديدة لتحقيق الهدف ، وقد كتب (نورمان ماير)[2] عن نتائج تثبيط العزم فقال : إن السلوك العدواني ما هو إلا أحد مظاهر تثبيط العزم أما المظاهر الأخرى فهي : التبرير (Rationalization) ، النزعة إلى انماط السلوك الطفلي (Regression) ، إعادة نفس السلوك غير المجدي (Fization) واللامبالاة (Indifference) .

ومن هذا يتضح أن مراجعة ودراسة توقعات الأفراد من المؤسسة وما تقدمه لتحقيق أهدافهم ضرورة لا بد منها . إذا وُجدت أية ظاهرة من الظواهر التي أشار إليها (ماير) فإن ذلك ينبيء عن تثبيط للعزم بين أفراد الجهاز ، ومثل هذه المشكلة لا بد من دراستها وايجاد حلول لها .

المهارات والقدرات : لكي تقوم المؤسسة بتقديم خدماتها بأفضل الطرق وأرخصها فلا بد أن تكون المهارات المتوفرة وقدرات الأفراد العملية بمستوى المهام المُناطة . بمعنى أنه لا يمكن لادارة بلدية من البلديات أن تضع من أهدافها بناء أفضل الحدائق العامة التي تحتوى على أجمل الورود والزهور ما لم يكن لديها أعداد كافية من الاخصائيين في فن زراعة الورود والزهور الذين لديهم الرغبة في تقديم أفضل الحدائق للجمهور لأن وجود أفضل الاخصائيين لا يعني أنهم سوف يقدمون أمثل الخدمات ولكن لا بد أن يكونوا مستعدين لتقديم الأفضل . والادارة المثلى هي التي تحصل على الجهد الأفضل من جميع منسوبيها .

إن التحليل الاداري للمهام والقدرات لا بد أن ينطلق من الاحتياجات الفعلية للمؤسسة . وفي بعض الأحيان يكون الموظفون أو العمال غير



شكل (٣)
السلوك البشري لتحقيق الأهداف

1. Paul Hersey & K. H. Blanchard, **Management of Organizational Behaviour**. Third Ed. New Jersey: Printice-Hall, Inc. 1977.
2. Norman R.F. Mair, **Frustration**, Ann Arbor: The University of Michigan Press, 1961.

أكفاء للعمل المناط بهم ولكن لديهم القدرات والاستعداد للتدريب والتعليم لتطوير مهاراتهم . ولذلك فإن أحد نتائج تحليل المهارات والقدرات الموجودة في المؤسسة هو وضع مقترحات للتدريب والتعليم لسد الفجوة بين الاحتياجات الفعلية للمؤسسة وبين ما هو متوفر بين أفراد القوة العاملة .

العناصر غير البشرية .

تحدثنا فيما سبق عن أهمية العنصر البشرى وذكرنا أنه المحرك الأساسي في كل تنظيم وهذا بالطبع لا يعني أن عناصر الانتاج الأخرى ليست ذات أهمية بل أن لكل منها دور يؤديه ، وكلها تتفاعل مع بعضها لتحقيق أهداف المؤسسة — وعلى سبيل المثال لا الحصر — فإن الاهتمام بالمعلومات وطرق معاملتها والاهتمام بالمواد وطرق تخزينها ، والأجهزة والمباني ومعدات النقل وصيانتها تعتبر كلها أساسية في تقديم خدمات أفضل للمواطنين وبتكاليف معقولة نسبيا .

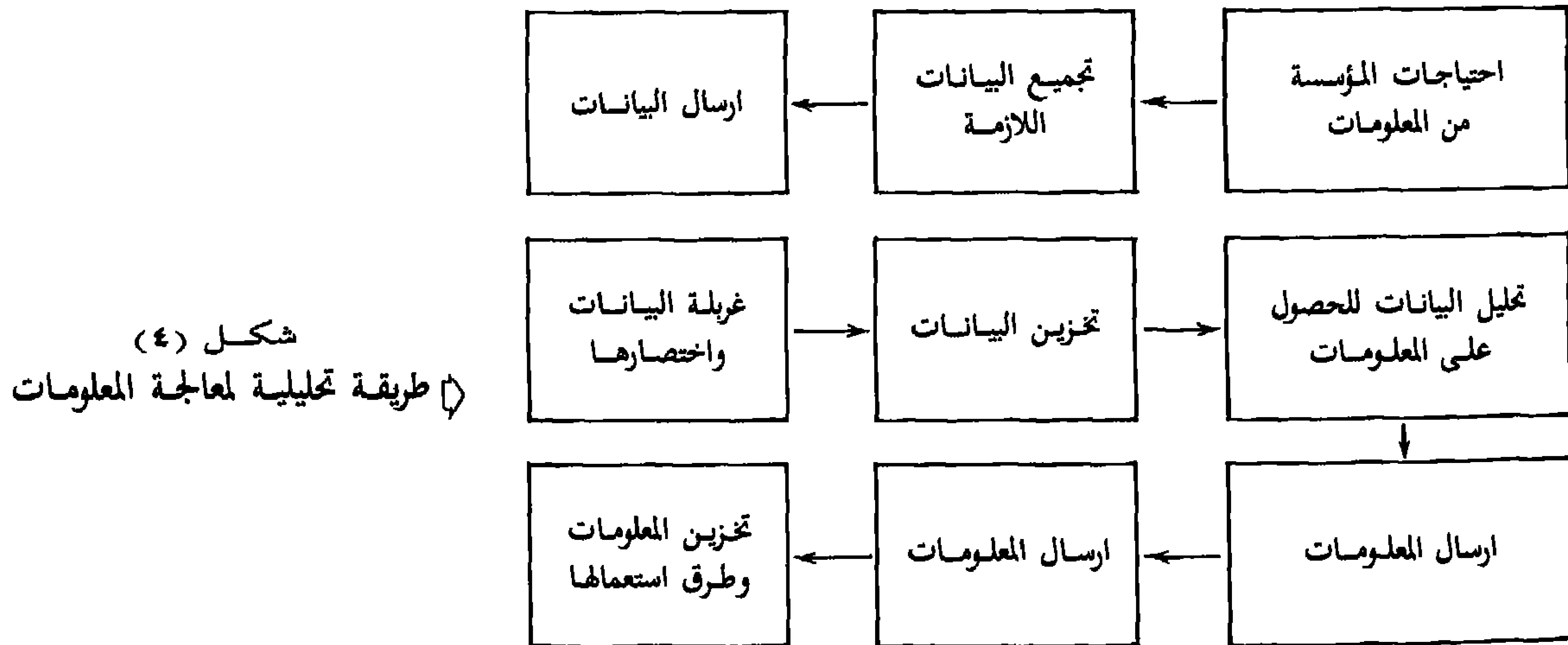
الاهتمام بالمعلومات ومعاملتها : المعلومات أداة من أدوات الادارة الحديثة فهي ضرورية لاجراء الاتصال والتنسيق والضبط والمشاركة في المعلومات مهمة لاتخاذ القرارات . المعلومات تأتي نتيجة للبيانات المجمعة . وعندما تجمع المعلومات وتوضع في صيغ مفيدة تصبح نواة للمعرفة والحقائق . الذكاء هو القدرة على التعلم واسترجاع أو استذكار المعرفة . إن شخصا ما يمكن أن يعرف حقائق كثيرة ولكن مدى سرعته على استذكار هذه الحقائق من الذاكرة ودقة ذلك هو الذي يؤيد قدرته على التعامل مع المعرفة . لذلك فإن تحليل المعلومات يتطلب فهما للعلاقة الطبيعية بين البيانات ، والمعلومات ، والمعرفة ، والذكاء . ويشترك الانسان والآلة الحاسبة الالكترونية في هذه العناصر الأربعة إلا أن للآلة ذكاءً صناعياً تغذيه بنوك البيانات (DATA BANKS) ، وقواعد البيانات (DATA BASES) ويغذى القدرة على استرجاع المعلومات مؤلفات المعرفة (KNOWLEDGE COMPILERS) .

وعند دراسة طرق معاملة المعلومات ومدى اهتمام المؤسسة بها يمكن استخدام الطريقة التحليلية الموضحة بالشكل (٤) . ونلاحظ منه أنه لا يمكننا تحديد البيانات المطلوبة مالم نكن قد حددّنا احتياجات المعلومات . وكل خطوة من الخطوات الموضحة بالرسم يمكن تحليلها ومراجعة ما إذا كانت المؤسسة قد عالجتها بدقة وبطريقة علمية . ولا بد من ملاحظة أن المعلومات الكثيرة لها جوانب سلبية كما أن نقص المعلومات له جوانبه السلبية أيضا . ولذا فإن العمل الادارى لا بد أن يقوم بتحديد احتياجات الأقسام المختلفة . ومن ثم ينطلق لتحديد الاحتياجات الكلية للمؤسسة عامة .

لقد تطورت في عصرنا هذا وسائل معالجة المعلومات وطرق جمعها وتحليلها . وكثير من المؤسسات التجارية والصناعية الخاصة والعامة تستفيد — في كثير من بلدان العالم — من نظم معلومات مطورة . حيث أن التقدم الذي حققه العلم في مجال الآلات الحاسبة الالكترونية قد ساهم في دفع عجلة التقدم في هذا المجال .

إن التفكير في بناء نظم للمعلومات في بلديات المدن العربية ضرورة لا بد منها . وإذا لم يكن البعض قد فكر في ذلك فإن الوقت قد حان للاستفادة من الطرق الحديثة في هذا المجال . ولتطوير نظم المعلومات فان هناك عدة خطوات يمكن اتباعها وهي :

١ — لا بد من إجراء دراسة لجدوى تحديث نظام المعلومات القائم الآن ومعرفة النتائج المترتبة على تحديث الجهاز الحاضر .
٢ — يجب تحليل احتياجات المؤسسة من المعلومات بفروعها المختلفة .
٣ — بعد ثبوت الجدوى وتحديد الاحتياجات ، تحدد خصائص نظام المعلومات المطلوب .
٤ — تصميم نظام المعلومات بحيث يتناسب مع خصائص النظام المطلوب .
٥ — الترميز (CODING) خطوة ضرورية عند بناء نظام للمعلومات حيث يتم تحديد الطريقة التي تعنون وتُبوَّب بها البيانات .
٦ — وضع الطريقة التي يتم بها اختيار النظام والتأكد من استكماله للخصائص المطلوبة .



شكل (٤)
طريقة تحليلية لمعالجة المعلومات

٧ ــ التوثيق (DOCUMENTATION) وهنا تحدد الطرق التي بموجبها تقدم المعلومات والنتائج للجهات ذات الاختصاص .

٨ ــ التنفيذ ــ شرح لكيفية وضع النظام في حيز التنفيذ ويشمل الاحتياجات البشرية وغير البشرية والتوقيت وما إلى ذلك [١] .

الاهتمام بالمواد والأجهزة والمباني والمعدات : تمثل هذه العناصر جزءاً لا يستهان به من رأس مال المؤسسة . وعدم العناية أو سوء الاستعمال يؤدى إلى التلف أو الأضرار ومن ثم فإن هذا يزيد تكاليف المؤسسة وقدرتها على تقديم خدماتها بتكاليف معقولة . إن الادارة الحديثة تستخدم طرقا متقدمة في التخزين ومعاملة المواد ويمكن لبلديات المدن العربية الاستفادة من هذه الطرق المستخدمة في الشركات التجارية الحديثة . إن زيارة لمخازن وورش الصيانة في شركات البترول المنتشرة في الوطن العربي ، وزيارة لورش الصيانة ومخازن المواد في بلديات المدن العربية لكفيلة بإقناع المسئولين في البلديات ، أن هناك ضرورة للتحديث والتطوير .

العمليـــات

التنظيـــم الادارى :

يشمل التنظيم الادارى تحديد وتقسيم العمل المراد القيام به . وكذلك تعريف وتحديد الصلاحيات والمسئوليات ، وتحديد الاتصال بين الأفراد والأقسام . ولا بد أن يكون من أهداف التنظيم الادارى تأدية العمل بأبسط الطرق وأفضلها من حيث دقة التنفيذ وسرعة الانجاز . ويبين الشكل رقم (١) أننا أدرجنا بالتحديد : بناء الهيكل الادارى وتصميم الوظائف ، ووضع سياسة شئون الموظفين وطرق اختيار الموظفين وتدريبهم وكذلك طرق الضبط كلها ضمن التنظيم الادارى .

الهيكـل الادارى :

هو عبارة عن رسم توضيحي يبين الوظائف المختلفة في المؤسسة والعلاقات وقنوات الاتصال الرسمية التي تربط بينها . العلاقات الأفقية تمثل العلاقة بين وظائف متساوية من حيث التسلسل الهرمي ، أما العلاقات الرأسية فإنها تمثل العلاقة بين الرئيس والمرؤوس ، لكن العلاقات الرسمية الموجودة في الهيكل الادارى لا تمثل إلا جزءاً مما يدور في المؤسسات فهناك ما يسمى بالتنظيم غير المنظور الذى يوجد القنوات الخاصة به ، وفي بعض الأحيان يكون متضاربا مع التنظيم الرسمي . وفي مثل هذه الحالات لا بد من ايجاد حلول لمثل هذا التضارب .

تصميـم الـوظـائـف :

لكي نصل إلى نتائج أفضل بالنسبة لاستغلال الأفراد فلا بد من توزيع العمل إلى مهمات يمكن للموظف أن يؤديها ببساطة ويسر . إن أصغر وحدة عمل في أى تنظيم تجمع فيها المهمات هي الوظيفة . ولا بد أن تكون الوظيفة محددة المعالم وتختلف عن بقية الوظائف الأخرى في التنظيم ، حيث إن ذلك يساعد الموظفين على تحديد أعمالهم ، والتخصص ضمن حدود معقولة ، يؤدى إلى إتقان العمل . إننا لا بد أن نضع في الحسبان خصائص البشر وقدراتهم وما يريدونه من أعمالهم حيث أن التجارب العلمية تدل على أن هناك علاقة بين هذه الأمور وتحقيق الفعالية في العمل . كما أن تحديد واجبات العمل وصلاحيات الموظف ومسئولياته ضرورة في كل تنظيم . ولا يكفي أن تكون الوظائف محددة وموصوفة محفوظة في الأدراج ، بل يجب أن يكون كل فرد على علم تام بواجباته ومسئولياته وصلاحياته وممارساً لذلك كله .

سياسـة شئـون الـموظفين :

إن ما تعنيه كلمة السياسة هنا هو خطة العمل . وسياسة شئون الموظفين تعني رسم خطة تلتزم بها الادارة عند تعاملها مع أى جانب من جوانب القوة العاملة بها . فعندما تصدر إدارة المؤسسة سياسة بشأن جانب من جوانب تنظيمها فإنها بذلك تحدد فلسفة التنظيم لهذا الجانب . ويفرق علماء الادارة بين سياسات التنظيم ومبادىء التنظيم . والفرق نابع هنا من مدى التحديد ، فالسياسات أكثر تحديدا من المبادىء ، حيث أن السياسات تلزم إدارة المؤسسة بسلوك مسالك معينة ولو أنها لا تحدد التفاصيل والكيفية . لذلك فعند دراسة التنظيم لا بد من البحث عما إذا كانت هناك سياسات مكتوبة تحدد اتجاه المؤسسة ، وكذلك عما إذا كانت السياسات الموجودة مطورة وتتمشى مع التغييرات الجديدة ومعروفة من قبل أعضاء الجهاز بكامله . إن وجود سياسات لشئون الموظفين ضرورية للأسباب التالية :

(١) كتابة السياسات المختلفة يعطى القائمين على ادارة التنظيم الوقت للتفكير في احتياجات المؤسسة والأفراد ومن ثم فإن ذلك قد يؤدى إلى بلورة الأفكار واتضاح الرؤية بالنسبة للعاملين .

(٢) وجود سياسات مكتوبة ، يؤدى في غالب الأحيان إلى معاملة أفراد التنظيم بدون تحيز وبذلك يزيل أو يقلل من المعاملة غير المتزنة بين الأفراد .

(٣) وجود سياسات مكتوبة يؤيد استمرارية التنظيم والحفاظ عليه من الهزات عند تغير الأفراد .

(٤) تعتبر السياسات مقياسا للتقييم حيث أن نتائج العمل يمكن أن تقارن مع السياسات المرسومة للتحقق من أن العاملين يسايرون الهدف المرسوم .

(٥) سياسات شئون الموظفين العادلة ، تساعد على نمو الاخلاص عند الموظفين وخاصة اذا كانت تساعد على تنمية قدرات الأفراد وتتجاوب مع طموحاتهم .

لا بد من إعادة النظر في هذه السياسات بين الحين والآخر للتأكد من صلاحيتها وتحقيقها للمصلحة وللقضاء على تحجرها وجمودها . وقد يتساءل البعض عن كيفية وضع سياسات معينة بالنسبة لشئون الموظفين والوسائل التي يجب إتباعها لوضع مثل هذه السياسة . هناك مصادر رئيسية لتحديد مضمون ومعنى السياسات وهي :

---

(١) لمزيد من المعلومات بهذا الخصوص ــ أنظر :
August W. Smith, **Management Systems: Analysis and Applications**: New York: The Dryden Press, 1982.

(١) التجارب السابقة للمؤسسة . وهذا يعني دراسة ما مرت به المؤسسة خلال السنوات الماضية والرجوع إلى العاملين فيها وتدارس الموضوع معهم والاستفادة من الخبرات السابقة .

(٢) الممارسات الجارية في المؤسسات المشابهة المحلية والعالمية . وهذا يعني اجراء دراسات ميدانية لعدد مختار من المؤسسات . ومراجعة الطرق المتبعة والاستفادة من الحوار مع المشرفين على هذه المؤسسات .

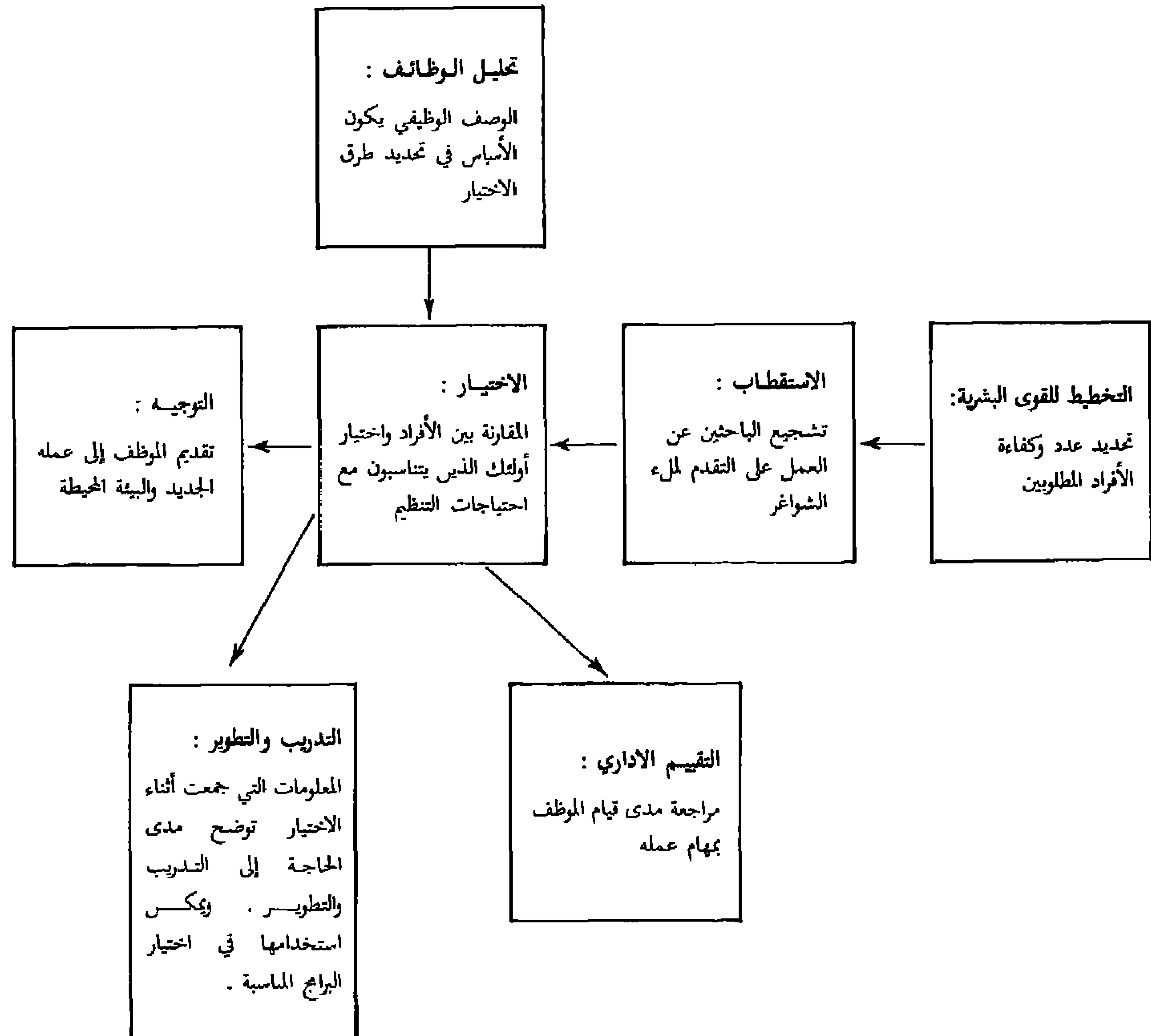
(٣) اتجاهات وفلسفة الأجهزة التشريعية في البلد .

(٤) اتجاهات وفلسفة الادارة العليا في المؤسسة .

(٥) التجارب اليومية ، والمشاكل التي يمر بها المسئولون في جهاز شئون الموظفين .

ولا بد من التأكيد هنا على أن السياسات المنمقة المكتوبة المحفوظة في الأدراج لا أثر لها إلا إذا كانت معروفة من قبل أعضاء التنظيم . وعند إحداث سياسات جديدة تقوم بعض المؤسسات بعقد ندوات لتدارسها ، ويفضل علماء الادارة الحديثة مشاركة أفراد الجهاز في وضع السياسات المختلفة ، ويعتبر ذلك جزءاً لا يتجزأ من تقبل ونجاح السياسات المختلفة ، لأن ذلك يولد اقتناعا بها في نفوس العاملين ويجعلهم يندفعون لتنفيذها بكل همة ونشاط . وعلماء الغرب الآن يدرسون الادارة اليابانية التي تمكنت من إغراق الأسواق العلمية بمنتجاتها وبأسعار أرخص . ومن العوامل الأساسية التي ساعدت على ذلك هو زيادة إنتاجية العامل الياباني وتفانيه لخدمة المؤسسة . إن مشاركة الفرد في رسم السياسات المختلفة عنصر أساسي في الادارة اليابانية وهو عامل مساعد في زيادة إنتاجية الفرد . وهذا الأمر جدير بتفكير القائمين على رسم السياسات وإدارة البلديات في المدن العربية .

طرق اختيار الموظفين والتدريب : لايكفي أن تبني هيكلا تنظيميا منمقا وأن نصف الوظائف وصفا جيدا ونرسم سياسة لشئون الموظفين ، بل لا بد من محاولة ملء الوظائف المختلفة في التنظيم . وإن وجود نظام مدروس لاختيار الأفراد ضروري وإلا فالبيانات المذكورة لا فائدة لها . لذلك فعند التحليل الاداري لا بد من دراسة طرق وممارسات الجهاز المستخدمة لاختيار الأفراد وكذلك طرق التدريب . وأود أن ابرز أن مشكلة الاختيار ليست بالأمر الهين إنها أمر حساس لا بد من مراجعته إذا أردنا بناء أجهزة الادارة في بلديات المدن العربية ، والتي يمكن أن تواكب التطورات الجارية في عصرنا الحاضر . ويمكن الاستعانة بالشكل (٥) في معرفة الجوانب التي لا بد من التطرق لها عند دراسة هذا الموضوع . إن كل عنصر من عناصر هذا الشكل له جوانب متعددة يضيق المجال عن الحديث عنها وكل ما أرجوه هو أن يثير هذا الأمر تساؤلات في أذهان القراء .



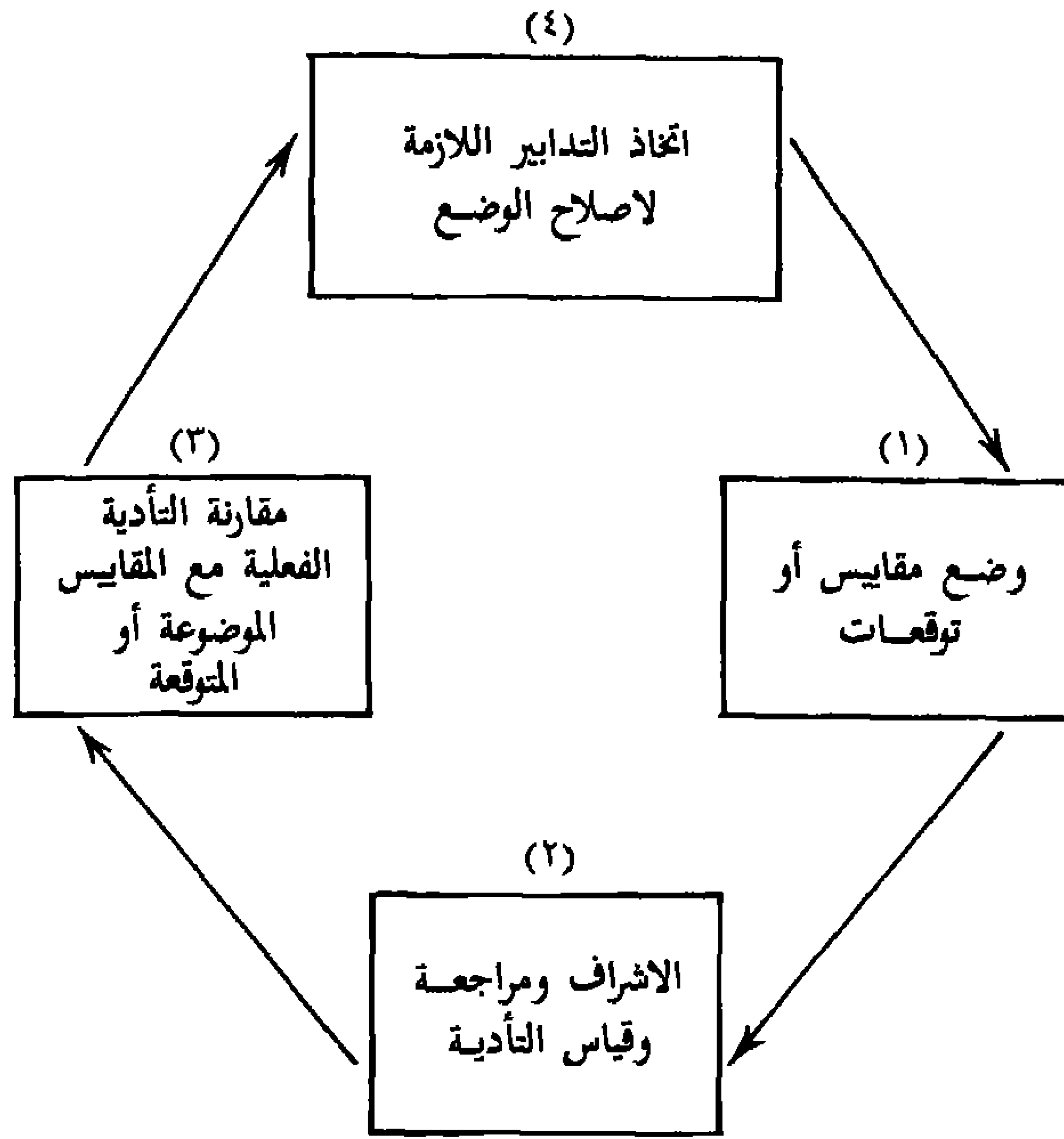
شكل (٥)*
اختيار الأفراد

أخذ هذا بتصرف من :

★ Thomas H. Stone, 'understanding Personnel Management, New York: The Dryden Press, 1982.

شكل (٦)

مباديء أساسية في الضبط



طرق الضبط : إن الحديث يكون مبتورا إذا تحدثنا عن تنظيم جهاز أو وضع خطط دون أن نذكر أو ندرس طرق الضبط .

إن مفهوم الضبط لا يعني التعقيد أو التغيير وأنما يعني استعمال المعلومات لقياس وتقييم مدى تحقيق التنظيم لأهدافة المرسومة .

وهذا يعني بالطبع وجود مقاييس موضوعة مسبقا . ويمكننا توضيح المباديء الأساسية للضبط كما في الشكل (٦) ، ولذلك فإن التحليل الاداري يشمل من هذه الناحية ، النظر فيما إذا كانت هناك مقاييس معينة وما إذا كانت هذه المقاييس معقولة ، وكذلك النظر فيما إذا كانت هناك مراجعة وقياسات للتأدية وطرق المقارنة المتبعة في المؤسسة وطرق التصحيح .

العلاقات الاجتماعية :

يؤثر التنظيم الاداري إلى حد كبير على العلاقات الاجتماعية في المؤسسة . ولتصرفات مدراء الادارات العليا تأثير على تصرفات المدراء في بقية أجزاء الجهاز . فمركزية الادارة العليا في اتخاذ القرارات تنعكس على تصرفات الادارة الوسطى والادارة الاشرافية . وإذا كانت طرق الاتصال محددة من أعلى إلى أسفل فإن الادارة المتوسطة سوف تمارس نفس الأسلوب وغالبا ما يضفي ذلك جوا من التزمت والروتين الأهوج .

لقد أثبتت التجارب العلمية في حقل الادارة أن ديناميكية وارتفاع مستوى التعليم بين أفراد القوى العاملة يتطلب نوعاً من الادارة الواعية المتفتحة على الأساليب الحديثة والقابلة لتطوير برامجها وتحديث أساليبها دون الخوف من هذا التغيير . إن القوى البشرية ثروة وليست فقط أدوات للانتاج لذلك لا بد من الاستفادة منها في اتخاذ القرارات ، هذا بالطبع يستلزم تبادل المعلومات وعدم احتكارها من قبل فئة قليلة في الجهاز .

إن لدى المحللين الاداريين أدوات استفتاء مطورة ومختبرة علميا يمكن استخدامها لتحليل الجهاز الاداري ومعرفة مدى تمشيه مع الأصول العلمية الحديثة في مجالات : الاشراف والقيادة ، الاتصال ، علاقات الأقسام مع بعضها ، وسلوك الأفراد . وعلى أساس هذه الدراسة يمكن تقديم المشورة للمسئولين عن كيفية تطوير الجهاز لكي يتمشي مع متطلبات العصر .

المخرجات

إن تحقيق الأهداف المرسومة لأي تنظيم هي الغاية التي يرنو إليها العاملون على بناء المؤسسات . قد يكون من أهداف البلديات بناء الميادين الفسيحة وتشجير الشوارع ونظافة المدينة والاهتمام بالصحة العامة ، وقد يكون لها خطة مرسومة لتنفيذها ولكن تنفيذ هذه الأعمال يستدعي بالتالي بروز مهمات اخرى لصيانة هذه الحدائق ، وإدامة نظافة الشوارع وغيرها . وهذا يتطلب يداً عاملة وادارة متطورة . لذلك فإن التركيز على المخرجات في هذا المقترح التحليلي هو على الجهاز الاداري وليس على مدى تحقيق الجهاز لأهداف النظافة وأهداف بناء الميادين . فهذه تأتي نتيجة لبناء جهاز اداري متطور متفاعل مع الواقع وقادر على التجديد .

تطوير الأفراد : إذا كان هناك تجديد لمعلومات القوى البشرية وتطوير لكفاءتها وتحسين في طرق التدريب والحصول على مزيد من الخبرة ، فيمكن القول أن الجهاز مستعد لتلافي المشكلات الناجمة عن التطورات المستجدة .

إنتاجية الأفراد : لقياس انتاجية الفرد في المؤسسة لا بد من مقارنتها بإنتاجية فرد يؤدى نفس العمل في مؤسسة مماثلة ونتيجة لهذه المقارنة يمكن القول أنه لا بد من اتخاذ إجراء ما في حالة تدنى مستوى الانتاجية للفرد في المؤسسة .

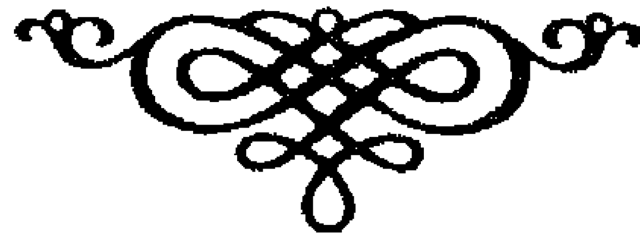
إخلاص الأفراد : إخلاص الفرد للمؤسسة ضرورة ، وهناك علاقة طردية بين الانتاجية والاخلاص ، والثاني لا يأتي إلا بإيمان الأفراد بالمؤسسة وأنظمتها ، الذي تستطيع الادارة الحكيمة غرسه في نفوس العاملين .

التحفيز : وهذا يعني مدى استعداد الفرد إلى تأدية عمله بروح عالية واستعداده للقيام باكثر من العمل المقرر .

الشعور بالرضا عن النفس : ويعكس هذا العنصر مدى رضا الفرد عن عمله وارتياحه في مواصلة العمل للمؤسسة دون البحث عن مؤسسات أخرى للعمل فيها .

الابداع : ليس المطلوب هو القيام بالعمل فقط . بل المطلوب هو التفاعل وتقديم المقترحات التي من شأنها تحسين ما يتعلق بالعمل . وهناك كثير من التنظيمات التي تقتل روح الابداع والخلق في الأفراد وهذه الأجهزة بدون شك تنقصها الهيئة الادارية الحكيمة .

إن دراسة لهذه العناصر أثناء التحليل الاداري لجديرة بأن تدل على مدى صلاحية الجهاز الاداري ليواكب العصر ومتطلبات المدينة العربية الحديثة . إن التحليل الاداري يجب أن يكون نقطة الانطلاق لبناء مؤسسات حديثة تخدم المدن العربية . وإذا بني الجهاز الاداري ونصب الأكفاء للقيام بالعمل فيه فإن التغيرات سوف تحدث والمستفيد من ذلك هو المواطن العربي الذي ما زال حتى يومنا هذا بحاجة إلى كثير من الخدمات التي ترفعه إلى مستوى يستطيع به أن يؤدى خدمات أكبر لهذا الوطن الكبير .



الفصل الثاني

دور البحث العلمي في التطوير الاداري للمدن العربية

للدكتور / اسحاق يعقوب القطب

مقدمة :

ان مقياس نجاح الادارة وفعاليتها في اداء أعمالها يكمن في قدرتها على اتخاذ القرارات الادارية على أسس علمية وموضوعية مبنية على تحليل البيانات والمعلومات الكمية والنوعية .

وتشمل القرارات الادارية العديد من المجالات منها ما يرتبط بتقسيم العمل والتنظيم والتمويل ، ومنها ما يتعلق بنطاق الخدمات التي تؤديها بلديات المدن ومنها ما يتصل بالعلاقات الرسمية مع الهيئات والمؤسسات ذات العلاقة وكذلك ما يتصل بالقرارات الخاصة بالتخطيط للبيئة الطبيعية والانسانية لمجتمعات المدن .

لقد ازداد اهتمام المسئولين في بلديات المدن العربية باتباع الاسلوب العلمي في معالجة التحديات التي تواجه النمو السريع وغير المتوازن في مجالات التخطيط الطبيعي للمدن أو التركيب السكاني والبناء الاجتماعي لمجتمعات المدن ، وان اهتمام (منظمة المدن العربية) (والمعهد العربي لانماء المدن) بعقد المؤتمرات العلمية ومناقشة القضايا الأساسية المرتبطة بحاضر المدن العربية ومستقبلها يشير إلى إدراكهما لأهمية البحث العلمي والمعالجة الموضوعية للتحديات .

ان البحث العلمي عملية ديناميكية واداة عصرية لها قواعد واسس ومناهج ومراحل ومتطلبات مادية وبشرية لابد من توفرها حتى يحقق البحث نتائج عملية تسهم في التطوير الاداري للمدن العربية المتغيرة ، كما ان البحث العلمي هو مسئولية تتكامل فيها الطاقات التكنولوجية والبشرية والمادية التي تتوفر لدى الهيئات والمؤسسات ومراكز البحث العلمي والجامعات بحيث يتم التعاون والتنسيق فيما بينها لمساعدة الاداريين والمخططين في انتهاج السياسات والبرامج التنموية في المدى القصير وعلى المدى البعيد .

لماذا البحث العلمي وما هي أهمية التنظيم الاداري ؟ وما أنواع البحوث ومجالاتها التي تساعد الاداريين في اتخاذ القرارات ؟ وما المناهج وأدوات البحث ومستلزماته لمختلف القضايا المعاصرة التي تواجه المدن العربية ؟ وكيف نخطط للبحث العلمي على المستوى المحلي والقومي والعربي في مجالات التطوير الاداري للمدن ؟ وما أهمية انشاء بنك للمعلومات حول مختلف المجالات الطبيعية والانسانية لمجتمعات المدن ؟ وأخيرا ما أهم المشكلات التي تعترض عملية البحث العلمي وطرق علاجها ؟ .

ان هذه التساؤلات تشكل المرتكزات الرئيسية التي يحاول هذا البحث الاجابة عليها .

أما المسلمات التي يستند عليها التحليل حول دور البحث العلمي في التطوير الاداري للمدن العربية فهي :

١ ــ ان البحث العلمي هو عملية تراكمية تقوم على التجارب المستمرة وعلى الممارسة الفعلية لدراسة وتحليل الظواهر والمشكلات ، وقد تختلف النتائج التي يتم التوصل اليها من مدينة لأخرى أو من دولة عربية لأخرى وذلك حسب المعطيات والعوامل الاقتصادية والسياسية والاجتماعية التي تسهم في تشكيل الظواهر ، أو في تطبيق نماذج الحلول التي تكشف عنها نتائج البحث العلمي .

٢ ــ ان النتائج التي يتوصل اليها البحث العلمي ترتبط بتلك الفترة المرحلية التي تواجه النمو الحضري حيث ان عوامل النمو ومسبباته تتفاوت في نطاقها ودرجة تأثيرها من مرحلة إلى أخرى ، ومن ثم فان ترجمة النتائج إلى سياسات ومشروعات تتطلب الأخذ بالاعتبارات التاريخية لكل مرحلة .

٣ ــ ان مناهج البحث العلمي والأدوات والوسائل المستخدمة في جمع البيانات والحقائق تتفاوت حسب طبيعة الظاهرة أو المشكلة قيد البحث والهدف المحدد الذي يستخدم البحث العلمي من أجله . وكذلك تتنوع المناهج والوسائل حسب المعطيات والفعاليات البشرية والمادية المتاحة لدى الهيئات المشتركة والمساهمة بما فيها البلديات والجامعات ومراكز البحوث .

٤ ــ ان الاستفادة من نتائج البحث العلمي تكمن في فعالية الحوار الذي يُنظم بين الاداريين والمخططين في البلديات وبين الباحثين والعلماء المشاركين في البحوث والدراسات من أجل التوصل إلى البدائل والأولويات في اختيار المشروعات والبرامج لمعالجة المشكلات والظواهر في ضوء حسابات التكلفة والعائد في المدى القصير والبعيد .

٥ ــ ان البحث العلمي نوع من الاستثمار على أساس ان تخصيص الأموال لاعداد الباحثين العلميين أو انشاء مراكز البحوث أو اقتناء الأدوات والتكنولوجيا اللازمة للبحث لها مردود اقتصادي يتمثل في توفير الفاقد الذي ينجم عن سوء اختيار المشروعات وتنفيذها أو الثمن الاجتماعي والنفسي الذي يمكن ان تتكبده ادارة البلديات نتيجة اتباع التخطيط غير المبنى على الأساس العلمي .

٦ ــ ان يتوفر الحياد والموضوعية لدى الباحثين والمحللين سواء أكان في جمع البيانات أو تبويبها أو تحليلها أو في مجال وضع التوصيات ، هذا فضلا عن الأمانة العلمية التي تقتضي تحديد الواقع بأبعاده وعوامله وعرض الايجابيات والسلبيات للبدائل المتاحة في معالجة المشكلات .

هذه بعض المسلمات التي يقوم عليها البحث العلمي ولابد من الاشارة إلى مبررات البحث العلمي وأهميته للدول النامية في مجال التنظيم الاداري .

أهمية البحث العلمي في مجال التنظيم الاداري للمدن :

تواجه المجتمعات العربية مرحلة انتقالية بعد الاستقلال السياسي حيث أخذت على عاتقها مهمة ادارة شئونها الاقتصادية والاجتماعية والاعتماد على مواردها الطبيعية والبشرية في مواجهة أعباء التسيير الذاتي ، أما الخبرات التي توفرت بعد الاستقلال مباشرة فقد تأثرت بالمنهج الاستعماري الذي استهدف تنظيم الموارد والطاقات لخدمة مصالح البلد الام أكثر من الاهتمام بانشاء قواعد تساعد الدول المستقلة حديثا في مواصلة المسيرة الحضارية . ان المشاكل التي خلّفها الاستعمار في النطاق الاداري للمؤسسات الخدمية ومنها البلديات عديدة ومتفاوتة في المدى والتأثير .

ولذلك فان اتباع اسلوب البحث العلمي يساعد البلديات في الاعتماد على الذات العربية في مواجهة التحديات التاريخية بعد الاستقلال .

ينادي المفكرون والعاملون في ميادين الاصلاح الاجتماعي وتنمية المجتمعات الحضرية والريفية في مجال التخطيط والصناعة والتعليم والصحة باستخدام البحث العلمي في التفكير والعمل كافضل الوسائل لحل المشكلات واجراء التغيرات النوعية والكمية لرفاهية المواطنين ولتحقيق التنمية الاجتماعية والاقتصادية .

لقد اكتسب البحث العلمي قبولا متزايدا في الدول العربية وفي مختلف المنظمات والهيئات العامة والخاصة باعتباره طريقا للمعرفة ، ومنبعا للدراسة وسبيلا لاكتشاف طرق جديدة لمعالجة مشاكل المجتمع وأساليب ذات تكلفة اقتصادية وعوائد اجتماعية عملية(١) .

ويساعد البحث العلمي في فهم حقائق معينة كبديل للوسائل البدائية التي ترتكز على مبدأ التجربة والخطأ ، كما يساعد في الرد على اسئلة محددة ليس عن طريق الملاحظة أو المناقشة بل عن طريق جمع الحقائق والاحصائيات من جهات مختلفة بأساليب متعددة .

ان استخدام أدوات ومقاييس حول مختلف المجالات البشرية والمادية (مثل القوى العاملة وخصائصها) ، تقييم التنفيذ الاداري ، تكلفة العمليات مثل (تنظيف الشوارع ، الاشراف ، المعاينة وغيرها) وتحليل الجدوى الاقتصادية والعائد الصحي والاجتماعي للمشروعات والبرامج ، كل ذلك يساعد على اجراء الدراسات المقارنة والتوصل إلى نماذج عملية للعمل الاداري على المستوى المحلي والعربي .

أما **أهداف البحث العلمي** الخاصة بتطوير ادارة بلديات المدن العربية فيمكن تحديدها في المجالات التالية :

١ ــ الكشف عن الحقائق الخاصة بالتنظيم الاداري ودوره في خطط ومشروعات التنمية من حيث المفهوم والنطاق والمجالات ، أي كيف تسهم بلديات المدن في الاطار التنموي .

٢ ــ تحديد المشكلات أو العقبات التي تواجه مختلف مجالات التنظيم الاداري والعوامل المؤثرة فيها بحيث تسهم الدراسات في معالجة هذه المشكلات بقصد التطوير والتحسين وكذلك في اعداد وتدريب الكوادر الادارية .

٣ ــ معرفة الآثار الفعلية للخدمات التي تقدمها البلديات في المدن الصغيرة والمتوسطة والحديثة في نطاق تخفيف حدة المشكلات البيئية والانسانية وزيادة فعالية اداء هذه الخدمات في الحفاظ على الحياة .

٤ ــ تطوير امكانية الاستفادة من التكنولوجيا في اطار الانتاج والخدمات .

٥ ــ احداث تغيير أساليب الادارة ونظمها لتتواءم مع متغيرات العصر المتسارعة والاستعداد لخطط المستقبل بعملية كافية وبمرونة في الادارة قادرة على استيعاب التغير .

٦ ــ تطوير العلاقات بين البلديات والمنظمات والهيئات المسئولة بقصد تحسين أساليب التنسيق والتكامل في الاطار التنموي الشامل .

يتضح من هذه الأهداف انها تتسم بالمواقف العملية وتتطلب البحوث التطبيقية أكثر من البحوث الكلاسيكية النظرية بالرغم من الحاجة إلى تطوير النماذج السلوكية التي تتمشى مع طبيعية وخصائص المجتمعات الحضرية في الوطن العربي .

أسس ومتطلبات البحث العلمي في تطوير الادارة :

هناك مجموعة من الاسس التي يجب مراعاتها للبحث العلمي في مجال تطوير الادارة في بلديات المدن العربية وأهمها :

١ ــ ان يرتبط البحث بالأهداف العامة للخطط الاقتصادية والاجتماعية للدولة والاهداف الخاصة بخطط البلديات الحضرية ، لأن ذلك يساعد على تحقيق الأهداف القومية والخاصة بالبلديات .

٢ ــ ان يتناول مختلف جوانب التنظيم الاداري والخدمات التي تقدمها البلديات بما في ذلك البشرية (القوى العاملة) والفنية (التكنولوجية) والمالية .

(١) منصور أحمد منصور . **المباديء العامة في إدارة القوى العاملة** الكويت : وكالة المطبوعات ــ (الطبعة الثانية) ــ ١٩٧٩ ص ٥٣٨ ــ ٥٤٢

٣ ـ ان تتنوع الأدوات المستخدمة في البحوث والدراسات (إذ ان لكل ادارة محاسن ونواقص) من أجل التوصل إلى تحليل موضوعي متكامل للمشكلات المتصلة بالادارة وكذلك من أجل تطوير أدوات تستخدم لقياس فعالية البرامج وتقيمها .

٤ ـ ان يتخذ البحث صفة الاستمرارية خاصة بحوث التقيم حتى يتسنى للباحثين قياس الآثار الحقيقية للانجازات والتنظيم الاداري والمشروعات ومدى تأثيرها على التغير الاجتماعي والاقتصادي من منظور تنموي .

٥ ـ أن يقوم البحث على أساس التعاون بين الجامعات ومراكز البحوث وعلى أساس مشاركة المتخصصين في علوم الاقتصاد والهندسة والادارة والاجتماع والصحة وعلم النفس .

٦ ـ أن يتم تحديد أولويات اجراء البحوث والدراسات حسب الظروف المحلية والعوامل المحيطة بعملية البحث العلمي ، مثل مدى الحاجة للمعلومات والبيانات حول موضوع معين أو طبيعة المشكلة التي تتطلب دراسة سريعة ، أو عوامل أخرى تتعلق بالطاقة البشرية والكوادر اللازمة لاجراء البحوث وتوفر الأموال اللازمة لتنفيذ برامج البحث العلمي .

٧ ـ تهيئة المناخ للبحث العلمي عن طريق التخطيط لاستخدامه ، والاقتناع به والثقة بأهميته وتأكيد موقف البحث العلمي كجزء من التنظيم الاداري وكجزء من النظام التعليمي والتدريبي للدولة عامة وللبلديات بصورة خاصة[١] .

أنواع البحث العلمي :

يعتبر البحث العلمي في مجال ادارة بلديات المدن مشعلا ينير الطريق للادارة لمواجهة المشكلات الفنية والعلمية والسلوكية ومواجهة تحديات التغير ونمو المدن ومشاكلها . وقد اتجهت البلديات في الدول المتقدمة إلى اجراء الابحاث المتواصلة في مجال العلوم السلوكية التي تستهدف دراسة وتفهم طبيعة الانسان ، وسلوكه ، ورغباته ، وميوله ، واتجاهاته ، ومدى ولائه واخلاصه في العمل[٢] . هذا بالاضافة إلى المشكلات التي تتعلق باستخدام التكنولوجيا في العمران والمواصلات والاتصال وما يتطلب ذلك من مهارات وتنظيم في الاشراف على المباني ، وشق الطرق ، وتنظيم وصول الحاجات الانسانية للحياة ، (الماء والكهرباء والمجاري ورمي النفايات وتنظيم الحدائق العامة والطرق ومواقع المدارس والمستشفيات والصناعة وغيرها) .

ان مواجهة المشكلات الناجمة عن التوسع السريع والنمو غير المتوازن يتطلب بحوثا متنوعة ، ولكل بحث منهج وأدوات خاصة به حسب طبيعة المشكلة وأبعادها ومدى خطورتها والوقت اللازم لتشخيصها واتخاذ القرار المناسب لمعالجتها .

وقبل ان نتناول مناهج وأدوات البحث العلمي ، تجدر الاشارة إلى أنواع البحث العلمي من حيث الأهداف أولا ومن حيث خصائص البحث ومضمونه ثانيا .

فمن حيث الأهداف ـ نجد أن هناك البحوث النظرية الكلاسيكية (Classical Researches) التي تسعى للكشف عن الأنماط السلوكية في العملية الادارية والعلاقة بين بلديات المدن (العلاقات الانتاجية والخدمية) وبين المؤسسات التربوية والاقتصادية والدينية والاجتماعية والصحية والترويحية ، هذا بالاضافة إلى أهمية هذه البحوث في اختيار النظم الادارية التي تتناسب مع ظروف كل مرحلة من مراحل تطور البلدية ، وكذلك في التوصل إلى الفرضيات والقوانين التي تساعدنا في التخطيط لمواجهة المواقف المتغيرة والأزمات .

وهناك البحوث التطبيقية (Action Researches) ، التي تعالج موضوعات محددة وتتناول مشكلات تواجه المسئولين الاداريين في مختلف المجالات (الفنية والتخطيطية للعمران والمباني أو الاسكان وما يتبعه من مرافق أو مواجهة الأزمات مثل التلوث والفيضانات والزلازل ، ودوران العمل ، والمخالفات المتنوعة ...) أو دراسة اقتصاديات الخدمات التي تقدمها البلديات وأساليب تطويرها لزيادة فعاليتها مع تقليل التكاليف ، ومن مميزات هذه البحوث السرعة في الانجاز نظرا لطبيعته المحددة بحيث تساعد الاداريين على اتخاذ القرارات المناسبة في ضوء النتائج التي تتوصل اليها بحوث العمل ، وتشتمل البحوث العلمية التطبيقية على الدراسات الاستطلاعية ودراسات البيئة والبحوث التجريبية ودراسة الحالة والبحوث الوصفية التي ترمى للتعرف على العوامل المرتبطة بالمشكلات المتنوعة التي يسعى الاداريون في البلديات للتعرف عليها وايجاد الحلول المناسبة لها .

أما النوع الثالث من البحوث فتسمى البحوث التقيمية (Evaluation Researches) التي لها أهمية كبيرة في نظام ادارة البلديات ، اذ أنها تعكس صورة صادقة للجهود التي تبذل والأموال التي تصرف في مجالات خدمات البلديات ومن ثم تضع أمام المسئولين المعيار النسبي لمدى نجاح وفعالية البرامج في تحقيق الأهداف والخطط والتنظيمات قبل البدء في تنفيذ المشروعات واثناء سير العمل وفي مرحلة نهاية الخطة ، كما يمكن قياس آثار البرامج على التغير الثقافي والاجتماعي والبيئي لمجتمعات المدن[٣] .

مناهج وأدوات البحث العلمي :

هناك عدة مناهج يمكن استخدام واحد منها أو أكثر عند اجراء البحوث المتعلقة بالمدن العربية وادارتها وهي :

أ ـ **المنهج التاريخي** : الذي يستخدم في تحليل العوامل التاريخية المؤثرة في تطور ونمو المدن وأنماط السلطة ونماذج اتخاذ القرارات . ان للوضع الراهن جذور تاريخية نجد أبعادها وآثارها على التركيب الاجتماعي والواقع العمراني المعاصر للمدن . ويساعد هذا المنهج في تفسير الظواهر الاجتماعية والسكانية والتحولات الطبيعية في البيئة والتغيرات في الوظائف التي تؤديها المدن عبر المراحل التاريخية .

(١) أحمد الصباب . **مبادىء الادارة** . جدة ـ دار عكاظ للطباعة والنشر ـ (الجزء الثاني) ١٩٨٠ ص ١١٠ .
(٢) منصور أحمد منصور ـ مرجع سابق ـ ص ٥٤٨ .
(٣) عبد الباسط محمد حسن . **أصول البحث الاجتماعي** ، القاهرة ـ مكتبة وهبة ـ ١٩٧٧ ص ٢٧٧ ـ ٣٠١ .

ب ــ **المنهج التجريبي** : وهذا المنهج يتمثل في اجراء التجارب الميدانية للفرضيات التي يضعها الاداريون لتحليل المشكلة أو الأسباب الكامنة وراء السلوك الاجتماعي والاتجاهات المختلفة والاستعدادات المتوافرة نحو مؤازرة مشروع أو معارضته . ويساعد هذا المنهج في كشف الحقائق واخضاع التعليلات والتفسيرات الارتجالية للبحث والتجربة للتأكد من صحتها وفعاليتها ، ويستخدم كذلك في اجراء الاصلاحات وبرامج التطوير والتنمية والخدمات التي تقدمها البلديات في المدن العربية المعاصرة .

جـ ــ **المنهج الاحصائي** : تتميز المجتمعات الحضرية بوجود أجهزة متخصصة لجمع البيانات الاحصائية والمعلومات التي تعد للتخطيط ، وتتنوع البيانات الاحصائية من حيث طريقة جمعها وتبويبها تبعا للأغراض الادارية أو الدراسات السكانية[1]. وهي اما ان تكون بيانات تعداد وتشمل السجلات الاحصائية في مواضيع تتعلق بالصحة والتعليم والتجارة وقوة العمل والاسكان والمساكن والسيارات والحوادث والطرق والشركات وغيرها .

ويمكن استخلاص النتائج من خلال تحليل هذه الاحصاءات للتخطيط في مجال الخدمات والمواصلات والماء والكهرباء والنظافة والصحة والبيئة .

وتحتاج ادارة بلديات المدن إلى الاحصائيات السكانية والقوى العاملة وخصائص السكان حسب السن والنوع والجنسية والمهنة والحالة الاجتماعية وحجم الاسرة بالاضافة إلى ازدحام السكن والمواصلات بقصد اتخاذ السياسات والقرارات الادارية المناسبة ورصد التحولات السكانية والبيئية لمجتمعات المدن .

د ــ **منهج دراسة الحالة** : ان دراسة التنظيم الاداري وتحليل العوامل المختلفة التي تؤثر في الجوانب الايجابية والسلبية في سير العمل في احدى المدن والتعمق في التشخيص بحيث يمكن تعميم النتائج علي باقي المدن التي تمثل المدينة التي تم اختيارها على أساس الحالة . ومن مزايا هذا المنهج انه يوفر للمخططين والاداريين الفرصة للتعمق في دراسة الجوانب التاريخية والاقتصادية والثقافية والاجتماعية التي تسهم في عملية الادارة واتخاذ القرارات ، كما يمكن اجراء التجارب في التنظيم الاداري على مدينة واحدة تمثل نموذجا لعدد من المدن تتوفر فيها خصائص مماثلة ، واجراء الدراسات والتجارب بهدف التوصل إلى أفضل الوسائل للتطوير الاداري . ويقوم منهج دراسة الحالة على أساس الاهتمام بالموقف الكلي للتنظيم الاداري وتقسيم العمل ، ثم النظر إلى الجزئيات ــ مثل الأقسام والادارات والعلاقات مع المؤسسات الاقتصادية والاجتماعية الأخرى من حيث علاقتها بالكل الذي يحتويها[2]. وبعبارة أخرى فان اختيار مدينة واحدة وجمع البيانات والاحصاءات والحصول على المعلومات بمختلف الوسائل والأساليب حول فعالية الخدمات التي تقدمها ادارة بلدية المدينة قياسا للتنظيم الاداري القائم ، ثم تحديد المشاكل التي تواجه المواطنيين من ناحية ، وتلك التي تواجه العاملين في الادارة والوقوف على عواملها وأسبابها وحجمها ومدى تكرارها ، كل ذلك يسهم في احداث التطوير اللازم .

أدوات البحث العلمي في التطوير الاداري :

تتوفر حالياً العديد من الأدوات التي تساعد المخططين والاداريين في جمع البيانات والاحصاءات والمعلومات (بالاضافة إلى الحواس البشرية كالملاحظة المجردة ، والاستماع ، والادراك) مثل الآلات الحاسبة الالكترونية والاستمارات والمقابلات المفتوحة .

هذا بالاضافة إلى الاختبارات المتنوعة التي تكشف عن الدوافع والاتجاهات للمواطنيين والعاملين . هذا وترتبط عملية تجديد الادارة المناسبة حسب مجموعة من العوامل مثل هدف البحث العام ، والأهداف المحددة ، والفترة المقررة ، ونطاق مشكلة البحث وطبيعة العيّنة ، والأموال المحددة ، وقوة العمل اللازمة للقيام بالبحث ، والعوامل الطبيعية الأخرى التي تؤثر في سير البحث وانجازه .

أما أهم الأدوات التي يمكن استخدامها في بحوث التخطيط الاداري للمدن فتشمل ما يلي :

١ ــ الملاحظة والملاحظة المشاركة : أي قيام الباحث بعملية جمع المعلومات عن طريق ملاحظة السلوك والأداء على الطبيعة وعلى فترات وتحت مختلف الظروف ضمن اطار هدف البحث والبيانات المطلوبة لتساعد الاداريين في التخطيط لمعالجة المشكلات المتنوعة التي تواجه برامج ومشروعات البلديات ، وتستخدم الملاحظة المقننة لدراسة مجالات التفاعل الاجتماعي والعلاقات الاجتماعية والسلوك العام ودراسة بعض خواص البيئة الطبيعية بالاضافة إلى متابعة المشروعات التنموية .

ويقوم الباحث بتسجيل ملاحظاته بطريقة علمية موضوعية حسب مؤشرات محددة تتمشى مع أهداف البحث ومرتبطة بصورة مباشرة مع المتغيرات والفرضيات .

٢ ــ الاستمارة (Questionnaire) احدى الوسائل الفعّالة في البحوث الادارية التي تسهم بصورة فعّالة في دراسة العديد من القضايا التنظيمية والتشريعية ، والانتاج ودوران العمل ، وتقسيم العمل ، والجوانب الاقتصادية والاستثمارية ، هذا علاوة على أهمية الاستمارة في جمع البيانات والمعلومات الاحصائية التي تجمع بصورة يومية أو أسبوعية أو شهرية أو فصلية بقصد تحليل الوضع الراهن والوقوف على تطور العمل وقياس الانتاجية والتحليل المالي للمشروعات ، كما تعتبر الاستمارة اداة فعالة في قياس العلاقات الرسمية وغير الرسمية وتحليل التفاعل الاجتماعي ورصد اتجاهات المواطنيين والاداريين نحو المسائل المتعلقة بخدمات ومشروعات البلدية .

والاستمارة هي عبارة عن مجموعة من الاسئلة المتنوعة التي يضعها الباحث بحيث تتوفر فيها الشروط العلمية وهي : (١) الوضوح اللغوي وسلامة التعبير (٢) الارتباط بالفروض والمتغيرات (٣) التنوع في استخدام الاختيارات والاسئلة المفتوحة والمغلقة والعبارات المتناقضة والاختيار بين البدائل والاسئلة ذات المتغير الواحد بالاضافة إلى العبارات التي تتضمن

(١) جمال زكي والسيد ياسين . **أسس البحث العلمي** القاهرة ــ دار الفكر العربي ــ ١٩٦٢ ص ٣٥١ ــ ٣٥٣ .
2. William Good and P.K. Hatt - **Methods in Social Research,** New York (1952) p.331.

المواقف السلوكية « والايديولوجية » وأخرى تمثل القيم الاجتماعية والاقتصادية .

ويقوم الباحث عند استخدامه لهذه الاداة بصياغة الاسئلة بحيث تحقق الأهداف المرجوه من البحث وتسهم في توفير الحقائق حول المشكلة أو القضية التي يسعى الاداريون للتوصل اليها كي تتم عملية التخطيط وحل المشكلات واجراء التطوير اللازم في السياسات والخطط وخطوات التنمية والتقييم . وعند التطبيق يمكن ان يتبع الباحث احدى الطرق التالية :

(أ) ارسالها بالبريد بحيث يُطلب من الشخص الاجابة على الاسئلة ثم اعادتها إلى القسم المختص في البلدية .

(ب) اجراء المقابلة مع عينة من المبحوثين وطرح الاسئلة وتدوين الاجابات .

(ج) توزيع الاستمارات على المبحوثين ثم استلامها بعد فترة زمنية محددة . ولكل طريقة مزايا ومتطلبات من حيث الاعداد والتنفيذ وتحليل النتائج .

وهناك أدوات أخرى تستخدم كوسائل لجمع البيانات مثل الهاتف والصحف والمجلات والاذاعة والتلفزيون والتصوير والتسجيل الصوتي وفق متطلبات موضوع البحث ونطاقه وأهدافه وتصلح هذه الأدوات لتوفير بيانات مساندة مثل الدراسات الاستطلاعية والتوثيقية الميدانية التي تساعد الاداريين في بلورة الخطط والبرامج وكذلك في اتخاذ التدابير الاصلاحية المناسبة .

خطوات البحث العلمي في التطوير الاداري :

لكل بحث علمي خطوات متتابعة ينبغي توجيه عملية جمع البيانات بموجبها حتى تكون النتائج موضوعية ، ويمكن الاعتماد عليها بدرجة عالية من الثقة ويمكن ترجمة نتائجها إلى برامج عملية وخطط في المدى القصير وعلى المدى البعيد :

١ ــ تحديد موضوع البحث أو المشكلة : مثل اصلاح النظام الاداري أو إعادة تقسيم العمل أو التعرف على أبعاد مشكلة التلوث وأسبابها ، أو تحسين الخدمات للمواطنين أو استعمالات الأرض ... الخ . ولا بد من تحديد عناصر المشكلة البشرية والمادية والعوامل المختلفة المرتبطة بها ، وكذلك لا بد من تحديد المفاهيم والمصطلحات العلمية المرتبطة بالمشكلة بحيث يتم التفسير والتحليل والتشخيص ضمن اطار المفاهيم التي حددها الباحث .

٢ ــ تحديد الهدف من البحث : هل الهدف جمع احصاءات وبيانات لاستخدامها في مرحلة تالية أم ان الهدف التوصل إلى اجابة محددة لاسئلة محددة ، أم هناك أهداف قومية واقتصادية واجتماعية يتوخى الباحث تحقيقها من خلال عملية البحث وجمع البيانات .

٣ ــ تحديد المتغيرات والفروض ــ هناك متغيرات مستقلة (Independent) وتغيرات تابعة (Dependent) مثل مشكلة تأخر معاملات المواطنين ، أو دوران العمل أو التلوث البيئي ، أو ارتفاع حوادث المرور . وهناك متغيرات تسهم في احداث المشكلة مثل عوامل انسانية تتعلق بالسن والمستوى التعليمي والمهنة ، والدخل ، ونظام الحوافز وهناك عوامل فنية مثل الصيانة ، عدم توفر قطع الغيار ، أو تنظيم الادارات ومواقعها .

أي أن الباحث يحاول افتراض العلاقات المرتبطة بالمشكلة ويحاول الباحث اثبات أو نفي صحتها من خلال عملية جمع البيانات بالمناهج والأدوات المختلفة[١] . ولابد من ان تكون الفروض واضحة وموجزة وقابلة للاختبار ويربطها بالنظريات والنماذج التي تم التوصل اليها من قبل العلماء والباحثين ، ويضع عدة فروض محتملة وان يجعلها خالية من التناقض[٢] .

٤ ــ مراجعة البحوث والدراسات السابقة التي أُجريت حول نفس الموضوع والنتائج التي تم التوصل اليها سواء في الدول المتقدمة أو الدول النامية ، أو في المؤسسات العامة (الحكومية) أو الخاصة ، وذلك من أجل منع التكرار وانتهاج أساليب جديدة وفرضيات تضيف الجديد إلى البحوث والدراسات السابقة حتى تزيد من قيمتها العلمية والعملية .

٥ ــ تحديد منهج البحث وأدوات البحث ، بحيث يتم ذلك ضمن اطار المحددات التي تؤثر في التنفيذ مثل كفاية الباحثين ، نطاق البحث ، حجم العينة ، المخططات المرصودة لمختلف العمليات ، الفترة الزمنية المحددة ، الأهداف النظرية والتطبيقية للبحث .

ان طبيعة مشكلة البحث تحدد المنهج واختيار الادارة أو الأدوات والاختبارات اللازمة لمختلف مجالات البحث وفرضياته ، مثلا مشكلة تحسين خدمات النظافة العامة في المدينة قد تتطلب المنهج الاحصائي ، وتتطلب استخدام الاستبيان لتحديد وسائل الجمع والتكلفة وعدد الرحلات لكل وسيلة نقل وعدد العاملين ومدى تعاون المواطنين في المناطق المختلفة من المدينة ، وحجم قوة العمل اللازمة في مستويات التنفيذ المختلفة .

٦ ــ اختيار عينة البحث : انه من الصعب اجراء استفتاء أو دراسة يشترك فيها جميع المواطنين البالغين في المدينة لكل مشكلة أو لكل بحث ، لأن ذلك غير منطقي أو عملي بالرغم من كونه الأمثل ولذلك أقر علماء الاحصاء مفهوم العينة التي تشكل نموذجا للمجتمع الأكبر بحث يتم تحديد حجمها واختيار افرادها بطريقة عشوائية بحيث تشمل مختلف الفئات لمختلف القطاعات وتمثل الشرائح الاجتماعية المتنوعة (حسب المستويات الادارية ، وحسب السن والنوع والمهنة والدخل والمستوى التعليمي) ، وهناك أساليب احصائية يمكن الاستفادة منها في تحديد اختيار العينة مثل دليل الهاتف ، جداول الناجحين ، جداول التعداد العام للسكان ، جداول الموظفين في الدرجات الوظيفية المختلفة ، ويمكن ان تمثل العينة من ١٪ إلى ١٠٪ من المجتمع الاصلي ، واذا ما تم اختيار الوحدات عشوائيا فان النتائج تمثل درجة عالية من الصحة والثقة .

---

(١) السيد محمد خيري . **الاحصاء في البحوث النفسية والتربوية والاجتماعية** ــ دار النهضة العربية ــ الطبعة الرابعة (١٩٧٠) ص ١٠-٢٠ .
(٢) عبد الباسط محمد حسن . **أصول البحث العلمي** ــ مرجع سابق ــ ص ١٧٢-١٧٣ .

ويشير علماء الاحصاء إلى طرق اختيار العينات ومنها : (أ) العينة العشوائية (Random) ومنها (ب) العشوائية المنتظمة (Regular Random) ومنها (ج) الطبقية (Stratified) ، (د) العمدية ، (هـ) المقيدة .

٧ ـ تجريب الاستمارة وأدوات البحث ، ويتم ذلك قبل اعتمادها بصورة نهائية للتأكد من صحتها وملائمتها لمجتمع البحث واجراء التعديلات اللازمة حتى تتفق مع الأهداف والفرضيات وظروف البحث .

٨ ـ اعداد الباحثين وجداول التفريغ واتخاذ التدابير اللازمة مثل اعداد الرأى العام لأهداف الدراسة وضرورة المشاركة ، ورصد الأموال اللازمة باستكمال الاستعدادات الادارية اللازمة مثل المواصلات وتحديد المناطق والاتصال بالهيئات الرسمية الأخرى مثل الشرطة والأمن العام والادارات المعنية الأخرى بقصد التعاون والتنسيق .

٩ ـ تنفيذ الدراسة : ويتضمن ذلك جمع البيانات الاحصائية والتعرف على نتائج الدراسات السابقة ، وتطبيق أدوات البحث واجراء المقابلات ومراجعة الاستمارات وتدقيقها والتأكد من استكمال الاجابات والمعلومات المطلوبة لكل سؤال .

١٠ ـ مرحلة تفريغ الاستمارات وتصنيف البيانات والمعلومات ثم جدولتها وتبويبها بحيث ترتبط بأهداف البحث والفرضيات والمتغيرات ، ولابد من المراجعة لعمليات التفريغ سواء كانت يدوية أم بواسطة الحاسب الالكتروني للتأكد من صحتها ودقتها .

١١ ـ تحليل البيانات والاحصاءات ثم استخلاص النتائج واعداد التقرير النهائي ، اذ ان ذلك هو تسجيل الجهد العلمي واثبات الحقائق التي تم التوصل اليها ومناقشة النتائج . أما التقرير فيشتمل على العناصر التالية : (أ) المقدمة وتتضمن هدف البحث وأبوابه وأهميته ومصادره والهيئات المشاركة والمموله والصعوبات . (ب) بيان للاطار النظري والفرضيات والمتغيرات والمنهج وأدوات البحث وأسباب اختيارها والمراحل التي اتبعت في التطبيق والعقبات التي واجهت التطبيق وطرق التغلب عليها . (ج) تحليل خصائص العينة وأساليب اختيارها وجمعها ودرجة تمثيلها للمجتمع الأصلي . (د) تحليل النتائج وتفسيرها ومناقشتها بناء على اتجاهات الاجابات لافراد العينة مع التطبيقات الاحصائية واثبات الفرضيات أو نفيها . (و) النتائج والتوصيات التي انتهى اليها الباحث . (هـ) الهوامش والمراجع والملاحق التي استعان الباحث بها في مختلف مراحل البحث .

ادارة البحوث وتمويلها :

ان ادارة البحوث لا تقل أهمية عن ادارة البلدية ذاتها ، اذ انها عملية استثمارية تشمل العديد من المدخلات المادية والبشرية وتعتمد المخرجات الكمية والنوعية للبحوث على طبيعة الكوادر البشرية المناط بها تنظيم البحوث والدراسات وتنفيذها وترجمة نتائجها .

اذ ان البحوث العلمية الاصلية قد توفر على بلديات المدن العربية الأموال الطائلة كما توفر الجهد والطاقة المفقودة بسبب المشروعات والاجراءات التي تستند على البحث العلمي للجوانب المختلفة والتي قد يتمخض عنها مشاكل اجتماعية واقتصادية معقدة .

ان التنظيم الاداري للبحث العلمي في اطار التطوير الاداري للبلديات يمكن أن يتخذ أحد الأنماط التالية :

(أ) النمط الاتكالي ـ أي أن تعهد بلديات المدن العربية إلى مراكز البحث العلمي والجامعات والهيئات الاستشارية المحلية والعربية والأجنبية باجراء البحوث اللازمة .

(ب) النمط الاستقلالي ـ يتم انشاء ادارة أو قسم للأبحاث الحضرية ضمن التنظيم الاداري للعاصمة والمدن الرئيسية ، تضم عددا من المتخصصين في البحث العلمي (الهندسي والاجتماعي والاقتصادي) وتعهد اليها للقيام بعملية جمع المعلومات واعداد الدراسات العلمية بالتنسيق مع الادارات الأخرى في البلدية العاصمة والبلديات الأخرى في الأقاليم والمحافظات وكذلك التنسيق مع الجامعات ومراكز البحث العلمي .

(ج) تشكيل لجنة استشارية تضم في عضويتها عدداً من المسئولين في الوزارات والادارات ومراكز البحث العلمي ذات العلاقة تكون مهمتها مساعدة البلديات في اقرار سياسة البحث العلمي عامة وتقديم اقتراحات حول البحوث اللازمة ، ومتطلبات تنفيذها في ضوء القضايا والمشكلات التي تبحث عن حلول ، ومشروعات ضمن اطار خطط التنمية الاجتماعية والاقتصادية في المدى القصير والبعيد .

(د) الاستفادة من المؤسسات العربية الدولية مثل (منظمة المدن العربية) (المعهد العربي لانماء المدن) (منظمة المدن العالمية) والمؤسسات التابعة للامم المتحدة ووكالاتها المتخصصة بالتنسيق مع الدولة في مجال اعداد الكوادر والباحثين وتدريبهم على مختلف عمليات البحوث والتنظيم الاداري ووضع المعايير والمقاييس الموحدة بقصد جمع المعلومات الاحصائية على مستوى الدولة من مختلف البلديات أو على المستوى العربي بحيث تمهد الطريق لاجراء الدراسات المقارنة والاستفادة منها في رصد اتجاهات التطور ومواقع المشكلات الادارية والبيئية .

أما بالنسبة لتمويل البحث العلمي ، فان المخصصات المالية لميزانية البحث العلمي والدراسات تعكس المكانة التي يحتلها في السياسة الانمائية لبلديات المدن العربية ، كما تشير إلى الأسس والأساليب التي تتم بموجبها عملية اتخاذ القرارات من قبل التنظيم الاداري المحلي أو القومي . والبرمجة المالية للبحوث تشمل توفير الأموال اللازمة للقيام بمختلف أنواع البحوث العلمية بصورة مستمرة ، وخطة عمل لاستثمار الأموال المرصودة بموجب برنامج عمل يحدد الأولويات بحيث يتم اختيار مشروعات البحوث ذات التكلفة القليلة التي تساعد على تشخيص المشكلات واقتراح الحلول المناسبة خلال فترة قصيرة .

أما مصادر تمويل البحوث فيمكن تحديدها كالتالي :

١ ـ مصادر البلدية وهي الميزانية السنوية بحيث تخصص نسبة (٥٪) من ميزانية كل بلدية سنويا لأغراض البحث العلمي ، ويمكن

اضافة ضريبة على المؤسسات والشركات لدعم هذا النشاط تكون سنوية ويمكن تغييرها وفق متطلبات البحث وزيادة حاجة البلديات إلى الدراسات العملية .

٢ ــ الحكومات ــ يمكن أن تخصص الدولة نسبة معينة من ميزانية البحث العلمي أو من الميزانية العامة لدعم البحث العلمي لبلديات المدن الكبيرة والمتوسطة والصغيرة .

٣ ــ جامعة الدول العربية ، وذلك عن طريق المنظمات المتخصصة التابعة لها وخصوصا (المنظمة العربية للعلوم الادارية) وكذلك عن طريق الاتحادات (المهندسين والزراعين وغيرهم) أو المراكز الاقليمية النوعية وتنظيم التعاون والتنسيق مع بلديات المدن العربية للقيام بالدراسات وتقديم المساعدة الفنية والمالية لمشروعات البحوث ذات الاهتمام المشترك .

٤ ــ دعوة المؤسسات والشركات الخاصة والعامة للمشاركة في دعم البحث العلمي الخاص بالدراسات المتنوعة المرتبطة بالمشكلات ذات الاهتمام المتبادل مثل التلوث والمواصلات والاسكان والمجاري والساحات العامة والمرور ومرافق الماء والكهرباء .

٥ ــ صندوق منظمة المدن العربية عن طريق اتخاذ الاجراءات لدعم البحث العلمي عن طريق تعزيز التعاون مع منظمات المدن الاقليمية والدولية ، ودعم تبادل الخبرات في نطاق البحث العلمي ، وعقد الدورات التدريبية والمساعدة الفنية في ارساء المؤشرات المرتبطة بمختلف مجالات التنظيم الاداري والأنشطة التي تمارسها البلديات .

هذا علاوة عن المصادر الأخرى التي تتوفر في محيط كل بلدية من بلديات المدن العربية التي يمكن الاستفادة منها مثل الهبات والتبرعات ونسبة من دخل الحدائق العامة والمهرجانات والمناسبات الدولية الوطنية الخاصة وغيرها .

أما برمجة الانفاق على البحوث فتشمل عادة النفقات الادارية مثل رواتب متخصصين وفنيين وباحثين والمواصلات واستخدام الحاسب الآلي والطباعة ونشر النتائج والمشاركة في المؤتمرات المحلية والعربية والدولية .

أنواع البحوث اللازمة للتطوير الاداري :

سوف نتناول في هذا المجال الموضوعات الرئيسية التي تتطلب البحث العلمي للتطوير الاداري لبلديات المدن العربية والخاص بالقوى العاملة التي تعمل ضمن اطار خطة البلديات ، وكذلك الموضوعات التي تشكل عنصرا مهماً وتؤثر في عملية التطوير ، كما ان هناك ضرورة لمعالجة أنواع البيانات والمعلومات اللازمة للدراسات الادارية .

أما بالنسبة للموضوعات الرئيسية التي تشكل قاعدة للبحث العلمي من أجل التطوير الاداري فيمكن تحديدها في المجالات التالية :

١ ــ تنظيم المعلومات وبصورة خاصة الاحصاءات ، وطرق الاستفادة منها في التخطيط المستقبلي في المدى القصير والبعيد وكذلك في تحليل اتجاهات النمو الحضري .

٢ ــ أساليب تنمية العلاقات بين البلديات والأجهزة المركزية والمحلية الحكومية والخاصة من أجل خدمة المواطنين وحماية البيئة .

٣ ــ برامج التدريب الاداري ، وأثر برامج التدريب المتنوعة لمختلف المستويات الادارية على الاداء والانتاج .

٤ ــ تحليل التنظيم الاداري الحالي ، والسياسة المتبعة في تقسيم العمل ، والشروط اللازم توفرها في العاملين خاصة في الادارة الفنية والهندسية والادارة العليا ، واسس تحسين الأوضاع المالية للعاملين لتعزيز ولائهم واستمرارهم وزيادة الانتاجية .

٥ ــ مشاكل العمالة المحلية والوافدة والقوانين الخاصة بالعمالة .

٦ ــ تحليل نظام التعيينات والترقيات ، والمكافآت والفصل ، والتعويض والنقل ، والخدمات الأخرى التي تقدم للعاملين مثل الضمان الاجتماعي والتعويضات والمزايا الأخرى .

٧ ــ أساليب تطوير وتحسين وتبسيط الاجراءات الادارية والنماذج المستخدمة والتقارير الخاصة بالافراد والسجلات والأرشيف وعملية حفظ المعلومات والسجلات والوثائق .

٨ ــ الحوافز المالية والأدبية التي تؤثر في زيادة الانتاج .

٩ ــ تحليل لسياسة الادارة فيما يتعلق بتقويم السلوك والاداء للعاملين ، وكذلك في تحليل العلاقات الوظيفية (بين السلطة والمسئولية والاشراف) وتجارب في نطاق الادارة المركزية واللامركزية .

١٠ ــ دراسة مشكلة تغيب الموظفين والعمال والعوامل المؤثرة فيها وكذلك دراسة مشكلة انتاجية الموظفين والعمال في مختلف المجالات على المستوى المركزي وفي الميدان .

١١ ــ أثر استخدام التكنولوجيا على التنظيم الاداري من ناحية وعلى الانتاجية من ناحية أخرى[1] .

١٢ ــ تحليل اقتصاديات الخدمات مثل نظافة الشوارع ، والمجاري ، وجمع النفايات ، ونظافة الحدائق والشواطىء العامة ، وتوزيع المياه ، وصيانة الكهرباء ، وغيرها من العمليات والخدمات التي تقوم بها بلديات المدن ، وذلك بقصد زيادة فعالية الخدمات بأقل تكلفة ممكنة مع اختصار الفترة الزمنية .

١٣ ــ تقييم المدخلات الادارية كل خمس سنوات وحسب النتائج المحققة والناتج المنتظر بقيمة الرواتب لمدراء الأقسام .

أنواع البيانات المطلوبة للتطوير الاداري :

الادارة عملية انسانية مستمرة تعمل على تحقيق أهداف محددة باستخدام الجهد البشري وبالاستعانة بالموارد المادية المتاحة . وقد تكون الأهداف انتاجية أو سياسية أو اجتماعية أو اقتصادية[٢] . والادارة عنصر

1. John Dunlop, V. Diatchenko; **Labor Productivity**, McGraw Hill, 1964. pp. 3-11.

(٢) صلاح السيد . **الادارة بالأهداف** . القاهرة . الجامعة الأمريكية ــ ١٩٧٩ ــ ص ١٥٧ .

أساسي في عملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية في مختلف مراحل اعداد الخطط والمشروعات أو في مراحل التنفيذ والتقييم ، كما أن الادارة مجموعة من العلاقات والاتصالات والتفاعلات بين مجموعات من الناس من فئات ومهن وخلفيات وتطلعات وأهداف متباينة ومتناقضة أحيانا .

وحتى نتمكن من اتخاذ القرارات في القضايا التي تحتاج إلى تخطيط مستقبلي ، فانها تحتاج إلى أنواع متعددة من المعلومات والبيانات في الوقت المناسب وخلال فترة زمنية قصيرة وبالطرق التي تعتبر أقل تكلفة ، هذا واذا نظرنا إلى الادارة على انها عملية مشاركة على مختلف المستويات فان توفر المعلومات والبيانات والمعرفة لمختلف المستويات تكون أكثر أهمية والحاحا قبل اتخاذ القرارات والسياسات والمواقف[1]. وهناك بيانات نوعية وكمية لازمة لجميع البلديات دون استثناء ، إلا أن كمية المعلومات وأنواعها تتفاوت بين بلدية وأخرى حسب حجم البلدية والمهام المنوطة بها في الاطار التنموي على المستوى المحلي والقومي ، وكذلك حسب البناء الاداري ودرجة تعقيده ، من ناحية ، ونمط المركزية واللامركزية الادارية من ناحية أخرى .

أما بالنسبة إلى تصنيف المعلومات والبيانات المطلوبة فهناك عدة اراء متفاوتة حول التصنيف مثل (١) بيانات رسمية (٢) بيانات انتاجية ، ادارية ، زمنية (٣) بيانات وظيفية مثل التمويل ، التثمين ، الخدمات ، التخطيط ، الاسكان (٤) بيانات ذات طابع زمني — مثل البيانات حول الماضي (تاريخية) وحول الحاضر (ضابطة) — وحول المستقبل تسمى تخطيطية (٥) وهناك بيانات تخص التنظيم الاداري للبلديات مثل الموظفين والمعدات والالات والأموال التابعة لها ، وهناك بيانات تخص المواطنين[2] .

أما فيما يتعلق بالوظائف التي تؤديها الادارة والتي تؤثر في نمط المعلومات والبيانات اللازمة وحجمها ، فقد اختلفت الآراء فمنهم من اشار إلى وظيفة الادارة على انها القيام بمهام التخطيط والتنظيم ، والتوجيه والاشراف والتدريب وغيرها وعلى أنها تقوم بأدوار تتعلق بالعلاقات الانسانية ونقل المعلومات ، واتخاذ القرارات . أما الوظيفة الأساسية للادارة فتتمثل في ثلاث عمليات هي : التخطيط والاشراف واتخاذ القرارات .

والتخطيط يتضمن تحديد الأهداف التي تتطلب البيانات حول الأوضاع والانجازات السابقة والحالية المرتبطة بالأهداف المخططة للمستقبل ، ثم تحديد البرامج والنشاطات والمشروعات اللازمة للأهداف ، وهذه بدورها تتطلب بيانات واحصاءات ومعلومات فنية واجتماعية واقتصادية ومالية ، أي ان هناك مجموعة محددة من المعلومات تحتاج اليها ادارة البلديات للقيام بوظيفتها التخطيطية . أما الاشراف فيشمل تحديد العمليات التي يرجى تنفيذها لتحقيق أهداف الخطة وتقييمها واجراء التعديلات اللازمة ، وتتطلب عملية الاشراف المعلومات والبيانات الخاصة بالتمويل اللازم وأساليب الانفاق ، والكوادر الفنية على المستويات المختلفة ، وبرامج التنفيذ ، والمعدات والالات والصيانة ومتطلبات انجاز المشروعات في المواعيد المحددة ومعلومات حول مستلزمات التنفيذ (البشرية والتشريعية والادارية والمالية .. الخ) والاشراف .

وفيما يتعلق باتخاذ القرارات فتتم في اطار التخطيط والتنفيذ ، وتشمل :

(١) القرارات الاستراتيجية (٢) القرارات التكتيكية (٣) القرارات الفنية ، والقرارات الاولى تتعلق بالمستقبل من حيث التوسع في الخدمات من حيث الكم والنوع ، والقرارات الثانية ترتبط بتنفيذ الخطط السنوية والبرامج التي ترتبط بمشكلات الادارة وقوة العمل والتمويل ، والقرارات من النوع الثالث تشمل الاعمال والمشروعات بكفاءة ودقة واصدار اللوائح والتعليمات والأوامر لتحقيق ذلك .

وكل نمط من أنماط القرارات الثلاثة يتطلب أنواعاً معينة من البيانات والمعلومات مثل : الاستراتيجية : بيانات سكانية ، والتحولات الاجتماعية والاقتصادية ، التكتيكية : معلومات مالية ، وادارية وحسابات التكلفة ودراسات حول كفاءة العمالة ، وأساليب زيادة الانتاج وأنواع المشكلات التي قد تعترض عملية التنفيذ ، والفنية : تتطلب معلومات حول دراسات ميدانية سريعة لتحديد طبيعة المشكلات ، بيانات حول دوران العمل ، بيانات حول الاسعار ، والاجور ، والخدمات اللازمة .

أهمية تنظيم المعلومات للبلديات :

تعتبر عملية تنظيم المعلومات العصب الحيوي لادارة بلديات المدن العربية وزيادة فعاليتها في تطوير الخدمات للمواطنين سواء الاساسية أو المرغوبة ، ومنها : حماية المجتمع من الجريمة ، خدمات المياه والمجاري ، المواصلات الخاصة بالمواطنين والبضائع ، أي ان اجمالي الخدمات يقع ضمن الوظائف التالية (١) الأمن العام (٢) تطوير الموارد البشرية (٣) المالية (٤) التطوير الاقتصادي والطبيعي للمدينة .

أما الأسس والعناصر التي يتم بموجبها بناء نظام المعلومات فتشتمل :

(أ) المعرفة : حول ادارة المدينة من ناحية الأهداف التي تسعى لتحقيقها والوسائل المتاحة والبرامج والمشروعات المطلوب تنفيذها في المواقع المختلفة خلال فترات محددة ، وتتطلب المعرفة بيانات يجب ان تكون جاهزة عند طلبها ، ويتم تخزين المعلومات باسلوب يمكّن من الحصول عليها بالطريقة التي تساعد الاداريين على اتخاذ القرار .

(ب) الوسائل (الالات) — اللازمة لتخزين المعلومات وتخليصها وحفظها واستخدامها ، مثل الكمبيوتر والسجلات والصور والميكروفيلم ، على اسس اقتصادية بحيث يمكن استخدام هذه المعلومات في كل وقت ، وبسرعة وعرضها باسلوب يمكن الاستفادة منها في مختلف العمليات الادارية .

(ج) تنظيم المعلومات — بطريقة يتم فيها فرز المعلومات الأساسية والثانوية، والصحيحة والتي تحتاج إلى تصحيح، والشاملة والجزئية والمادية والبشرية ، كما ان الادارة العليا والادارة الوسطى والادارة الدنيا تحتاج إلى أنواع محددة من المعلومات والبيانات بطريقة مختلفة حول القضايا المتنوعة .

---

(١) نواف كنعان . **القيادة الادارية** . الرياض : دار العلوم — ١٩٨٠ ص ١٨٠–١٩٠ .

2. John Burch et.al., **Information System: Theory and Practice,** New York: John Wiley & Sons, 1979.

(د) التمويل ــ ان تنظيم المعلومات يحتاج إلى تمويل لتوظيف الكوادر المتخصصة والفنيين والاحصائيين في مجالات جمع البيانات وتحليلها وتخزينها وكتابة التقارير ، وشراء الحاسبات الالكترونية والمعدات اللازمة لاستخراج المعلومات بسرعة وبدقة ، اذ ان عنصر الزمن في الحصول على المعلومات والاستفادة منها يوفر المال والطاقة . هذا علاوة على ان البيانات المالية تعتبر من العناصر الاساسية التي تحتاجها ادارة البلديات في التخطيط والتنفيذ والتقييم .

(هـ) العنصر البشري ــ يعتبر الانسان أهم عنصر في عملية جمع البيانات وأكثر تكلفة واشكالا ، اذ يصعب التنبؤ بسلوكه واتجاهاته وقدراته ودرجة استجابته للمواقف المختلفة سواء في محيط الانتاج أو الاستهلاك أو تحديد الحاجات ومستلزمات تلبيتها[1] .

وباختصار فان أهمية نظام البيانات للبلديات تتضح في :

١ ــ مساعدة الاداريين في التخطيط والتنفيذ والتقييم .

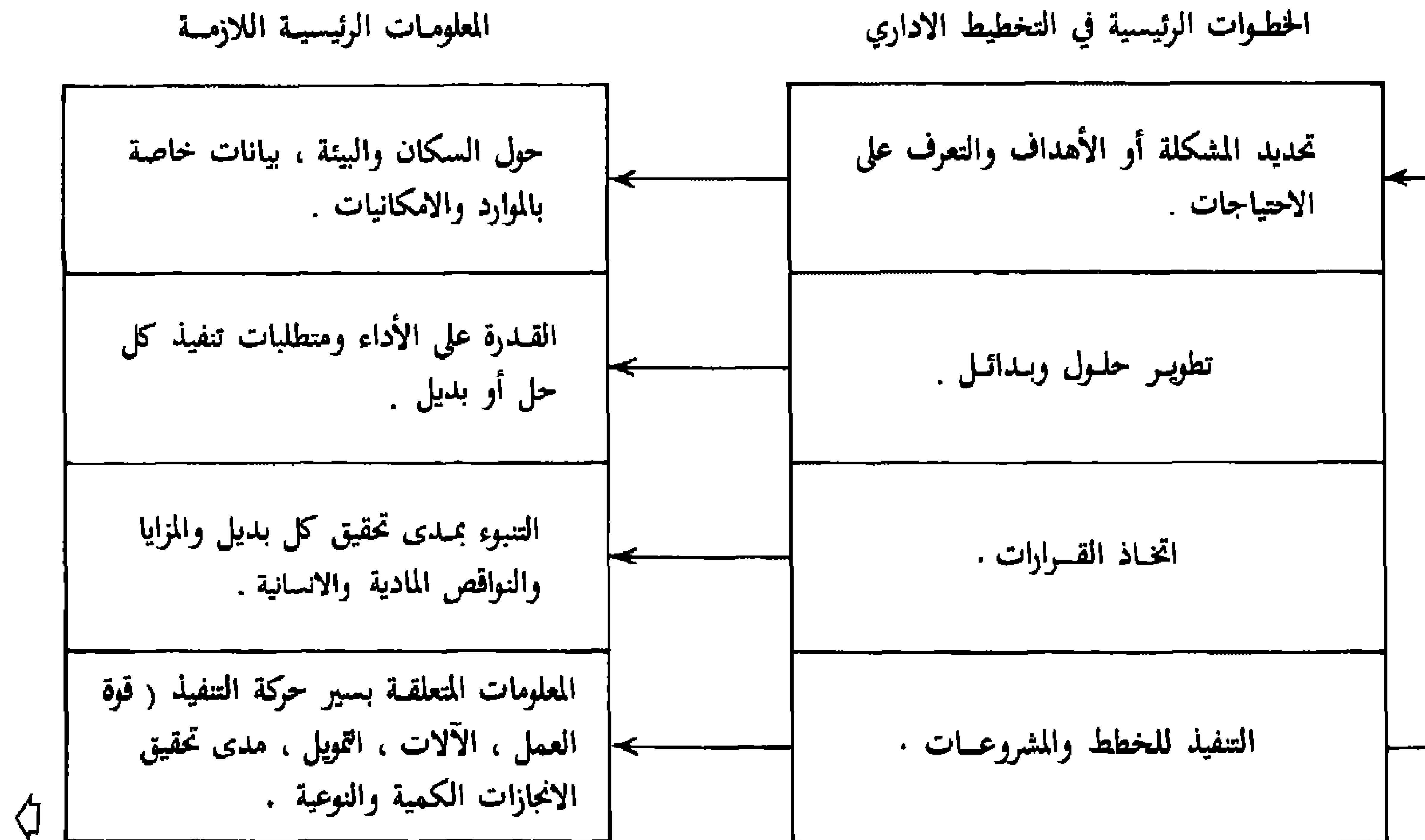
٢ ــ تحديد العلاقات بين الاقسام والادارات والمراكز تحت ادارة البلدية ، وكذلك تحديد العلاقة مع الهيئات والادارات الرسمية وغير الرسمية الأخرى .

٣ ــ اتخاذ القرارات على اسس علمية لتحقيق الأهداف التي تم تعميمها في عمليات الاشراف والمتابعة .

٤ ــ الاستثمار الافضل للموارد المادية والبشرية .

٥ ــ تحليل الانجازات في مجالات الخدمات المختلفة من حيث الجهد والطاقة والأموال المبذولة ومن حيث العائد الذي تم تحقيقه والذي لم يتحقق مع تحديد المواقف أو المواقع .

٦ ــ ان التغذية المرتدة التي تقدمها المعلومات الإحصائية أو الوصفية أو التقارير أو الملاحظات بالاضافة إلى أهمية الضوابط التي تساعد على تنظيم عملية جمع المعلومات من المصادر المختلفة واستخدامها في الوقت المناسب للأهداف التي أشرنا اليها . ويمكن توضيح العلاقة بين المعلومات المطلوبة وأهميتها في مختلف جوانب التخطيط والتطوير الاداري على النحو التالي[2] .



1. Robert Murdick, Joel Ross, **Information System for Modern Management,** Prentice Hall Inc., N.Y., 1971 pp. 160-165.
2. John Short, **Urban Data Sources,** London, Butter Worth Publishers, 1980.

يتضح من الرسم ان كل خطوة أو مرحلة في عملية التخطيط الذي تمارسه الادارة في البلديات يتطلب أنواعا محددة من البيانات والاحصاءات من حيث الكم والنوع (درجة التحليل) وتصب جميعها في بنك المعلومات الذي يجب ان يتوفر لدى كل بلدية من بلديات المدن العربية ، ذلك لان لكل بلدية مميزات بيئية وجغرافية ، وسكانية واقتصادية ، وثقافية ، تختلف عن الأخرى كما تتفاوت امكانية جمع البيانات .

بنك المعلومات للبلديات :

تحتاج كل بلدية (وبصورة خاصة العواصم والمدن الرئيسية) إلى جهاز يعهد اليه بمسئولية جمع البيانات وحفظها وتقديمها للمسئولين في الوقت المناسب ، وتزداد أهمية هذا الجهاز (أو البنك) كلما زادت اعباء ادارة البلديات في مواجهة التحديات التي تفرضها التغيرات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية التي تمر بها الدول العربية والتي تنعكس آثارها بصورة مباشرة على المدن .

أما الوظائف التي يؤديها بنك المعلومات فتتمثل في تشخيص الواقع البشري والطبيعي للبلديات ثم تحديد الاحتياجات الاساسية للحياة المتغيرة وفق المعايير المعاصرة وتخطيط المشروعات والبرامج في ضوء الموارد الطبيعية والبشرية في المدى القصير والبعيد .

وبالنسبة للجوانب التنظيمية فان بنك المعلومات بحاجة إلى عدد من الغرف لتضم الاداريين والباحثين والالات والادوات والمعدات المتنوعة اللازمة لعملية تصنيف البيانات وحفظها (مثل الحاسب الالكتروني ، والات فرز البطاقات ، وخزائن لحفظ السجلات والتسجيلات وغيرها من الوسائل الحديثة) .

وفيما يتعلق بقوة العمل اللازمة لمختلف العمليات (الادارة والاشراف والتنظيم وتصنيف المعلومات وتبويبها وحفظها واعداد الجداول والدراسات التحليلية وحفظ المراجع والسجلات بكافة أنواع المعلومات) التي يمكن اعدادها بناءاً على الحاجة اليها من قبل مختلف مستويات الادارة العليا والمتوسطة وفي الوقت المناسب ، لأن عنصر الزمن في توفير الحقائق والمعلومات والبيانات يساعد الادارة في اتخاذ القرارات واستثمار المال والطاقة البشرية بطريقة فعالة .

والتمويل اللازم لبنك المعلومات يعتمد على عدد من المؤشرات مثل مدى ادارك ادارة البلديات لدور وأهمية المعلومات في التطوير الاداري ، وفي التخطيط ، واتخاذ القرارات في القضايا المتجددة التي يعني بها ، وعلى توفر الاعتمادات في الميزانيات السنوية وحجم العمليات التي سيقوم البنك بتنفيذها في نطاق :

١ ــ انتاج المعلومات مثل اعداد الدراسات والبحوث الاحصائية والميدانية .

٢ ــ صيانة المعدات والالات والكتب والميكروفيلم .. الخ .

وتحليل المعلومات واخراجها . كما يحتاج البنك إلى شراء الكتب والاشتراك بالمجلات العلمية في مختلف مجالات خدمات البلدية للاطلاع على التطورات الحديثة في الالات والمعدات التي تعني بشئون المدينة [1].

وتتفاوت حاجة الاداريين إلى البيانات ، فمثلا مجلس البلدية قد يحتاج إلى :

(١) الاجابة على اسئلة محددة . (٢) التقارير الروتينية الاسبوعية أو الشهرية (٣) تقارير خاصة تتناول قضايا ذات وجهات نظر متناقضة أو تمس الأمن أو مسائل ذات حساسية (٤) ورقة عمل تناقش تفاصيل تلقى الضوء على مشروعات حيوية . وتزداد أهمية هذه الأشكال من التقارير عندما تحتاج ادارة البلديات إلى تداولها بين الأقسام والادارات في البلديات على المستويين المحلي والقومي [2].

البيانات اللازمة للتطوير الاداري :

تحتاج البلديات في نطاق التطوير الاداري إلى البحوث والمعلومات حول مختلف المجالات التي تشارك فيها والوظائف التي تؤديها والمسئوليات والمهام التي تضطلع بها ، وان عملية التطوير تحتاج إلى التخطيط والتنظيم على اسس علمية ، واتخاذ القرارات في اتباع اتجاهات وسياسات معينة يتطلب البحث العلمي .

ان البلديات تتعامل مع أربع مجموعات من العناصر في العملية الادارية :

(أ) المواطنون : السكان ، الاحتياجات .
(ب) البيئة الطبيعية والاصطناعية .
(ج) الوزارات والهيئات الحكومية والاهلية .
(د) قوة العمل ضمن التنظيم الاداري للبلديات .

وبعض العلماء يصنف هذه المجموعات إلى : معلومات بيئية « Environrnental » ومعلومات حول العوامل المؤثرة في تحديد الحاجات « Competitive » ومعلومات عن التنظيم الداخلي « Internal » غير أن هذا التصنيف ينطبق على المؤسسات الصناعية والشركات [3] .

(أ) المؤشرات الخاصة بالسكان :

السكان يشكلون الهدف الرئيسي للبلديات ، اذ أن مهمة سلطة المدينة هي خدمة مجتمعها ورعايتهم ، وحمايتهم من الأخطار ، وتوفير الراحة للأجيال المتعاقبة . وتشمل البحوث والدراسات والبيانات الخاصة بالسكان المؤشرات التالية :

١ ــ حركة السكان وتشمل :

ــ المواليد / نسبة المواليد لكل ١٠٠٠ من السكان والخصوبة .
المواليد في المناطق المختلفة .
المواليد حسب خصائص الوالدين (السن والمهنة والدخل) .

1. T.W.McRae, **Management Information System,** Penguin Books 1970 pp. 155-160.
2. Joel Ross - **Management by Information System,** Prentice Hall, N.J. 1970 p. 14.
3. Robert Trent, Thomas Wheelen, **Developments in Management,** Prentice Hall, 1975. pp. 35-40.

ــ الوفيات / نسبة الوفيات لكل ١٠٠٠ من السكان .
خصائص الوفيات (السن ، النوع ، الحالة الاجتماعية ، المهنة) .
أسباب الوفيات .
ــ الهجــرة :
* الوافده (الخارجية) / خصائص المهاجرين (السن ، النوع ، الجنسية ، المهنة ، المستوى التعليمي ، الحالة الاجتماعية)
دوافع الهجرة الوافده .
فترات الاقامة بالمدينة .
* الهجرة الداخلية / خصائص المهاجرين ، دوافع الهجرة ، أشكال الهجرة ، المناطق المصدرة للمهاجرين .
* الهجرة المغادرة للمدينة / خصائص المهاجرين ، دوافع الهجرة ، نوع الهجرات .

٢ ــ الكثافة السـكانية .

* الكثافة السكانية للمدينة .
* الكثافة السكانية للأحياء / المناطق ضمن حدود البلدية .

٣ ــ خصائص سكان المدينــة .

حسب السن ــ النوع ــ الحالة الاجتماعية ــ المهنة ــ المستوى التعليمي ــ الدخل ــ الجنسية ــ الدين

ويمكن الحصول على البيانات السكانية عن طريق التعدادات السكانية أو دراسات بالعينة ، أو الدراسات الاستطلاعية . وتكمن أهمية هذه البيانات في رصد التغيرات السكانية واتجاهات التحرك وذلك خلال فترات زمنية متقاربة (مثلا كل خمس سنوات) حتى تتمكن البلديات من التخطيط لتلبية حاجات السكان الكمية والنوعية .(١)

هذا بالاضافة إلى أن التغيرات في الكثافة السكانية لمناطق المدينة المختلفة تستدعي بالضرورة إجراء التغيرات في استراتيجية توزيع الخدمات النوعية وفق الكثافات المتغيرة .

(ب) البيئة الطبيعية والاصطناعية :

يقصد بالبيئة الطبيعية المقومات التي تحيط بمجتمع المدينة من التضاريس والمناخ والتربة ودرجة الحرارة والرطوبة والامطار والغابات الطبيعية والجبال والهضبات المحيطة وغيرها من المظاهر الطبيعية .

أما البيئة الاصطناعية فهي التي صنعها الانسان وتشمل المباني والمصانع والمساكن والاسواق ، والمنتزهات والبحيرات الاصطناعية ، والمدارس والمستشفيات ، والمرافق تحت الأرض ، والتمديدات الخاصة بالماء والكهرباء والملاجئ وغيرها . ويلعب الانسان دورا مهماً في تشكيل البيئة الطبيعية من حوله ، واذا أحسن التخطيط في إحداث التكامل بين الجوانب الطبيعية والاصطناعية والجمالية للمدينة فان ذلك يساعد في الاستثمار الأفضل لمساحة المدينة كي تؤدي الوظائف المتعددة وتسهم في التخفيف من النمو الزائد وعدم الإنسجام بين الجوانب المادية والجمالية .

كما تؤثر البيئة في طبيعة الخدمات وحجمها وتوزيعها خاصة تلك التي ترتبط بالمناخ أو التضاريس . أما أهم المؤشرات التي تتطلب البيانات المستمرة فتشمل :

١ ــ المناخ / درجة الحرارة والرطوبة ، ومعدلات هبوط الأمطار ، والرياح وحركتها وأنواعها على مدار السنة والثلوج وكميتها .
٢ ــ النباتات والاشجار / أنواع النباتات ومواقعها وكمياتها .
أنواع الاشجار المثمرة الخاصة والعامة .
أنواع الاشجار غير المثمرة الخاصة والعامة ومواقعها .
٣ ــ الحيوانات والحشرات / أنواع الحيوانات عددها وملكيتها .
أنواع الحشرات ، القوارض تقدير عددها سنويا .

ان الدراسة للبيئة الطبيعية لها أهمية بالغة في التعرف على خصائص الحياة النباتية والحيوانية والخصائص المرتبطة بالطبيعة التي تشكل البيئة المحيطة بالانسان ، كما أن توفر البيانات بصورة دورية حول العناصر المذكورة يساعد المخططين في البلديات على رصد خصائص البيئة والتغيرات التي تطرأ على حالتها ، واتخاذ الاجراءات اللازمة للمحافظة عليها وحماية الانسان من الاضرار التي قد تلحق به اذا أهمل شأنها ، كما أن البيئة الاصطناعية تتأثر بدرجه كبيرة في السياسة التي تتبعها البلديات اتجاه البيئة الطبيعية .

البيئة الاصطناعيــة :

وتشمل البيئة الاصطناعية كل ما يشيده الانسان من مبانٍ أو يعيد تنظيمه في نطاق البيئة النباتية والحيوانية لتلبيه احتياجات المجتمع الحضري . أما المؤشرات الخاصة بالبيئة الاصطناعية فتشمل :

١ ــ المباني السكنية :
المساكن في المناطق المختلفة التي تستخدم للسكن .
أنواع المساكن ــ الفيلات ، الشقق ، المسكن الشرقي .
درجة الازدحام (نسبة السكان للمساكن) في مختلف مناطق المدينة .
المساكن حسب الدخل (المحدود المتوسط والعالي)
المساكن حسب توفر المرافق (المطابخ ، الحمامات ،..الخ) .
المساكن حسب المساحةفي المناطق المختلفة .
٢ ــ المباني غير السكنية :
* المدارس والطلبة والعاملون . أنواع المدارس وعددها ، مساحتها ، مواقعها ، عدد الغرف ، مستويات المدارس وتوزيعها في مناطق المدينة .
* المعاهد التجارية والدينية والصناعية ، مراكز البحث العلمي (عددها ، وظائفها ، حجم العمالة في كل منها) .
* المراكز الثقافية مثل المسارح ، دور السينما ، المعارض ، الصحف ، الاذاعة ، التلفزيون ، سينما السيارات ، المتاحف ، قاعات الموسيقى ، الفنون والرسوم والنحت .

---

(١) علي عز الدين : **مشاكل التطبيقات والنواحي الفنية لجمع المعلومات الخاصة لتخطيط المناطق الحضرية** ــ بحث قدم في مؤتمر نظم المعلومات ــ مايو ١٩٧٧ ــ جامعة الكويت / كلية التجارة والاقتصاد ــ ص ٢٦٥ .

* المستشفيات والمراكز الصحية . (عدد المستشفيات ، وأنواعها عدد الاسرَّة ، عدد العاملين حسب درجة التخصص والمهنة) .
العيادات الخاصة : عددها ومواقعها وتوزيعها وتخصصاتها .
الصيدليات عددها ومواقعها .
مستودعات الادوية : عددها ومواقعها .
كليات التمريض ومراكز التدريب : عددها ومواقعها .
* المصانع :
المصانع حسب نمط الانتاج : عددها ومواقعها وعدد العاملين .
المخازن للمواد الخام .
المخازن للسلع المنتجة أو المستوردة .
الورش الصناعية : عددها ومواقعها وأنواعها وقوة العمل في كل منها .
* المواصلات :
البرية : وتشمل مواقف الباصات والأجرة والشاحنات ومحطات القطارات والسيارات الخاصة .
البحرية : وتشمل الموانئ والمرافئ .
الجوية : الموانئ المدنية (حركة الناس والبضائع والمركبات) .
* المرافق العامة ، وتشمل محطات الكهرباء ومحطات المياه والخزانات وأماكن التخلص من النفايات والملاجئ ومواقف السيارات والمركبات الاخرى ، الحدائق والمطافئ ومراكز الشرطة والامن العام والمخافر .
* الاسواق التجارية ، الاسواق المتخصصة ، والاسواق بالجملة والمفرق من حيث أنواعها ومواقعها وحجم تعاملها (اللحوم والخضروات والسمك والخضار والفواكه والملابس والصياغة وغيرها) .
* الملاعب الرياضية ، عددها ومواقعها وسعتها والمرافق التي تتبعها ، ملاعب سباق الخيل .
* الاندية الرياضة والثقافية وعددها ومواقعها وسعتها والنشاطات التي تؤديها وعضويتها وعدد العاملين فيها .
* المكاتب التجارية والسياحية والادارية والاعلامية والثقافية عددها وأنواعها ومواقعها وعدد العاملين فيها .

والمعلومات الخاصة لكل نمط من أنماط المباني غير السكنية تساعد المخططين في بلديات المدن على معرفة طبيعة النشاطات التي تتم في المناطق المختلفة للمدن وطبيعة احتياجاتها (من حيث الكم والنوع) للخدمات والمرافق المتنوعة وكذلك تساعد على وضع خطط للمحافظة على البيئة الاصطناعية من التلوث أو الانهيار أو التلف ، مما قد يسبب الاذى للسكان بشكل أو بآخر ، ويمكن أن تجمع مثل هذه البيانات بصورة دورية سنوياً أو كل سنتين أو ثلاث سنوات بقصد التعرف على التغيرات التي تحصل في الوظائف التي تؤديها المباني المختلفة بالاضافة إلى تخطيط الاستخدام الامثل لمساحة المدينة وتوزيع النسب توزيعا متكاملا .

ملكية الارض :

تعتبر ملكية الارض في المدينة عنصرا مهما في تخطيط المدينة ، اذ أن ذلك ينعكس على إقتصاديات المدينة وحركة انتقال الملكية وأسعار الأراضي والعقار .

وتشمل مؤشرات ملكية الأراضي ما يلي :

١ . طبيعة ملكية الاراضي .
٢ . حجم الحيازات المختلفة .
٣ . ملكية أراضي حسب الحيازات .
٤ . ثمن الأراضي في المناطق المختلفة من المدينة .

(جـ) الوزارات والهيئات الحكومية والاهلية :

ترتبط ادارة البلديات بشبكة من العلاقات الرسمية مع العديد من الوزارات والهيئات الحكومية والأهلية في نطاق البرامج والمشروعات الخاصة بمجتمع المدينة . ولا بد من اجراء الدراسات وجمع البيانات حول طبيعة العلاقات القائمة بين البلدية وبين مختلف الاجهزة الرسمية والخاصة من أجل وضوح تقسيم العمل والتعرف على المهام التي تقوم بها كل وزارة أو هيئه والمسئوليات المنوطة بها واللوائح والتشريعات التي يتم بموجبها انجاز البرامج والمشروعات .

أما المؤشرات الخاصة بها فتشمل :

أ . الهيئات الحكومية :
— حجم العمالة فيها .
— المشروعات التي تقوم بها .
— دورها في خدمة المواطنين في المدينة .
— الادارات والمراكز والهيئات والمؤسسات التابعة لها .
— تحديد علاقة البلدية بهذه الهيئات .

ب . الهيئات الأهلية :
— التنظيم الاداري .
— حجم العمالة .
— المشروعات التي تقوم بها (أو النشاطات) .
— دورها في خدمة المواطنين .
— الادارات والمراكز التابعة لها .
— تحديد علاقة البلدية بهذه الهيئات .

(د) قوة العمل ضمن التنظيم الاداري :

تحتاج ادارة البلديات البيانات الخاصة بقوة العمل وتوزيعها وخصائصها بقصد التعرف على احتياجاتها للتدريب وتطوير الكفاءات واعداد القيادات الادارية ، بالاضافة إلى أهمية اعادة التنظيم الاداري وفق ما تقتضيه مصلحة التطوير لمسايرة التغيرات الايكولوجية والديمغرافية للمدن .

أما المؤشرات الخاصة بقوة العمل في البلديات فتشمل :

— خصائص العاملين في البلديات ، وتوزيع العاملين حسب السن ، النوع ، الحالة الاجتماعية ، المستوى التعليمي ، الجنسية ، الدين ، مكان الاقامة ، الخبرات السابقة ، مستوى التأهيل المهني ، الراتب ، الدرجة .
— حجم العاملين في الادارات المختلفة .
— سياسة التعيين والترقية وانهاء الخدمات .
— سياسة تقسيم العمل وتوزيع الادوار والمهام والمراكز والمسئوليات والصلاحيات .
— الخبرات السابقة والدورات التدريبية التي شارك فيها .

ـ الأماكن التي عمل فيها سابقا .
ـ دوران العمل وفترة العمل في البلدية .
ـ مصادر العمالة في البلديات .
ـ مواقع السكن للعاملين في البلديات .



(الخلاصـــــة)

وهكذا يتبين لنا أهمية البحث العلمي ودوره في التطوير الاداري لبلديات المدن العربية المعاصرة ، خاصة في هذه المرحلة المهمة من تاريخ التطور الحضري ، اذ أن المدن العربية تواجه العديد من التحديات التي تضع المسئولين الاداريين في مواقف تتطلب اتخاذ القرارات ورسم السياسات واعداد الخطط والمشروعات على اسس ودراسات علمية .

ان الهدف الرئيسي للبلدية هو خدمة مجتمع المدينة ، وحماية أفراده من أخطار البيئة الطبيعية والاصطناعية ، وكذلك في استثمار الموارد والامكانيات البشرية والمادية في توفير الخدمات اللازمة في المراحل والظروف المتغيرة .

لقد تناول البحث اسس ومتطلبات البحث العلمي وأنواعه ومناهجه وأدواته وخطواته حتى تتمكن ادارة البلديات من اتخاذ الاجراءات الادارية والمالية والاستعدادات البشرية لتنظيم عملية البحث العلمي وفق احتياجاتها وضمن امكاناتها مهما كانت البداية متواضعة .

كما اتضح أن النتائج التي يحققها البحث العلمي في توفير المعلومات وتحليل الاتجاهات وتشخيص العوامل المؤثرة في المشكلات والتحديات تعتمد بدرجه كبيرة على توظيف البحث العلمي والمدخلات التي تتفاعل في عملية البحث وفق الاسس العلمية ، وان نتائج البحث العلمي تكون واقعية ، وعملية ، ومباشرة ومفصلة اذا كان القائمون على البحث العلمي من النخبة التي تتمتع بالكفاءة العلمية والقدرات والخبرات التي تمكنها من تصميم البحوث واجرائها وتحليلها واستخلاص النتائج العملية التي يمكن ترجمتها إلى مشروعات وبرامج .

واتضح من البحث أنواع البيانات اللازمة للادارة حتى تتمكن من القيام بمهامها في رسم السياسة واتخاذ القرارات والتخطيط والتنفيذ وضبط العمليات ، اذ أن كل مجال من هذه الوظائف يتطلب أنواعا محددة من البيانات والمعلومات والبحوث بطريقة معينة وفي الوقت المناسب .

ومن هنا تتضح أهمية تنظيم المعلومات وجمعها وتبويبها وحفظها وتصنيفها بحيث يمكن استخلاص التقارير الخاصة والمركزة أو المفصلة بسرعة وكفاءة ، اذ أن عامل الزمن يعتبر عنصرا هاماً في الادارة الحضرية وخاصة في اتخاذ القرارات وتخطيط المشروعات .

وختاما فان هذا البحث يعتبر خطوة أولية ومقدمة لبحوث مفصله حول أساليب البحث العلمي وميادينه ومناهجه وكيفية الاستفادة من عملية جمع البيانات وتنظيمها واستخلاص النتائج اللازمة للتطوير الاداري ، ولابد ان تتقبل بلديات المدن العربية مبادىء البحث العلمي وتأخذ بأسبابه وتخصص له الامكانات المالية والبشرية حتى تكون التغيرات في الادارة الحضرية عملية وعصرية .

التوصيـــــات

١ ـ أصبح البحث العلمي من الوسائل المهمة في التطوير الاداري لبلديات المدن العربية ويساعدها على القيام بوظائفها في اتخاذ القرارات ورسم السياسات والتخطيط والتنفيذ والتقييم .

٢ ـ ان الاعتماد على البحث العلمي يسهم في الاستفادة المثلى من الموارد المادية والبشرية وفي اختصار الوقت وتقليل نسبة الفاقد في اتخاذ القرارات والتخطيط للمشروعات في المدى القصير وعلى المدى البعيد .

٣ ـ تحتاج البلديات إلى العديد من البيانات والاحصاءات والدراسات والمعلومات في مختلف مجالات الخدمات وتطويرها ، ويمكن تحقيق ذلك عن طريق انشاء قسم خاص أو ادارة تعنى بهذه المهام .

٤ ـ انشاء بنك للمعلومات الحضرية في كل بلدية ، وبنك مركزي للبلديات ، حول الخصائص السكانية والبيئية الطبيعية والاصطناعية ، وحول الوزارات والهيئات الأخرى وحول التنظيم الاداري المحلي ، ويقوم البنك بمسئولية جمع البيانات (والبحوث والدراسات والكتب والصحف والتقارير) وتبويبها وتحليلها وتعريزها وتسجيلها وحفظها من أجل الاستفادة منها وقت الحاجة اليها .

٥ ـ استخدام التكنولوجيا في عملية البحث العلمي وجمع المعلومات اذ أن ذلك يوفر الوقت والجهد والمال ويقدم نتائج ايجابية .

٦ ـ توفير الأموال اللازمة للبحث العلمي لخدمة بلديات المدن .

٧ ـ التعاون والتنسيق بين بلديات المدن العربية وبين الجامعات ومراكز البحث العلمي من أجل تخطيط البحث وتحديد الأولويات وتوفير المستلزمات المادية والبشرية .

٨ ـ البحث العلمي مسئولية قومية لذلك تجب مشاركة العلماء والمتخصصين والمواطنين والاداريين في بلديات المدن ، والبحث العلمي الناتج عن تضافر جهود علم الاقتصاد والادارة والاجتماع والنفس والسياسة والجغرافيا له مردود ايجابي ويسهم في ايجاد الحلول العملية للقضايا الحيوية التي تواجه المدن .

٩ ـ ان اعداد الكوادر لمختلف عمليات البحث العلمي وجمع البيانات والمعلومات ونشرها وتوزيعها وتحليل النتائج مسئولية المدن ذاتها بمساعدة الهيئات المتخصصة .

١٠ ـ تحقيق المزيد من التعاون والتنسيق والتبادل بين بلديات المدن والمنظمات العربية والدولية في نطاق البحث العلمي ومناقشة القضايا التي تبحث عن حلول مشتركة .

الفصل الثالث

استخدام الحاسبات الالكترونية في الادارة البلدية

بحث مقدم من « مركز التعاون بين المدن الكبرى في العالم »

نحدد أربع مجالات رئيسية للتدخل :

أ ــ تنظيم واستعمال المنطقة الجغرافية .
ب ــ النمو الاقتصادي والأنشطة المنتجة .
جـ ــ التعليم : الثقافة والخدمات الاجتماعية .
د ــ المصالح الداخلية كدعامة للهياكل .

يمكننا أن نلخص امكانيات استعمال الحاسب الالكتروني « Computer » داخل البلدية كما يلي :

١ ــ استعمال كل المعلومات الموجودة داخل هياكل البلدية وتنظيمها منطقيا .
٢ ــ وفقا للقوانين الجديدة ووحدة المعلومات . نظم سجلات الوثائق (الأرشيف) الرئيسية لكل الهياكل الجزئية :
السكانية ، والحسابية والمنظمة للمنطقة .
٣ ــ جعل التقاء المعلومات ممكنا بين سجلات وثائق الأنظمة الجزئية .
٤ ــ تحديد مراحل الاجراءات (يكون بعضها آلياً) والتي تسمح بالقيام ببحث سريع عن المعلومات (القاء اسئلة على سجل الوثائق) وامكانية وضعها في جداول منظمة (وقابلة للتنظيم) وقوائم احصائية لكل المعطيات الموجودة داخل سجل الوثائق .

وكل هذا دون أن نغض النظر عن تقديم المعلومات للتدخلات الحكومية على كل مستوياتها : المحلية ، الدولية ، الاقليمية ، كما نأخذ بعين الاعتبار ضرورة تجربة الأنظمة الاعلامية على مستوى المنطقة لضمان انتاج المؤشرات الادارية أو التسييرية وهي التي تسمح لنا بتجميع المعلومات والتصرف فيها بطريقة تسمح لنا بوجود دعامات مقبولة لنشاط البرمجة البلدية والمصالح العامة على مستويات عليا (اتحادات بلدية ، مناطق ، أقاليم) .

الأنظمة التي تتفاعل بعضها مع بعض على مستوى البلديات

في الوقت الحاضر ، داخل البلديات نجد عددا من الأنظمة تتلاقى بعضها مع بعض ، وهي مرتبطة بنشاطات البلديات وهي : نظام تنظيمي ، نظام إعلامي مرتبط مباشرة في بعض الأحيان بالنظام السابق (البلديات الكبيرة) والنظام إ. د. ب. Processing (EDP) (Elrctronic Data (البرمجة الالكترونية للبيانات والمعطيات) وهو مشتق من الاختيار الآلي .

لا نجد دائما داخل البلديات الأنظمة الثلاثة :
مثلا في البلديات الصغيرة يكفي أن يكون لدينا نظام تنظيمي (المكاتب) يقوم بمختلف النشاطات .

في البلديات الأكبر حجما ، نجد معا النظام الأول بجانب النظام الاعلامي ، ولكن العلاقات بين النظامين معقدة بسبب الازدواجات المتواصلة (مكاتب مختلفة تقوم بنشاطات نفس الوظيفة) .

في بعض البلديات الأخرى نجد نظام « E. D. P. » عوض النظامين السابقين أو يتواجد معهما ويقوم ببعض العمليات الأكثر أهمية أو المستعملة (مثل دفاتر الحالة المدنية ، مسك الدفاتر ، تسليم البطاقات .. الخ) .

لكي نستعمل الكمبيوتر بطريقة فعالة ، يجب علينا أن نضع نظاماً إعلاميا يكون نتيجة إعادة ترتيب أو إعادة تجميع النشاطات حسب الوظائف داخل أنظمة اعلامية جزئية متجانسة ومزودة بسجلات وثائق (أرشيف) ومحفوظات أساسية يمكن ربطها بعضها مع بعض . ومجالات اعادة الترتيب هي : السكان ، المنطقة الجغرافية والهياكل . بعدما نحدّد النظام الاعلامي يمكننا اختيار بعض الاجراءات التي يجب أن نقوم بها آليا بواسطة نظام « E. D. P » وذلك حسب الأولويات المقررة لهذه الأنظمة الجزئية والتي تقدم أعوص المشاكل من الناحية التنظيمية . وتتعلق بمايلي : المعلومات السكانية ، مسك الدفاتر ، تنظيم المناطق الجغرافية ، ومصلحة الموظفين . الاجراءات التي يجب علينا أن نحللها وتتعلق بالمصالح السكانية بالميزانية بمصلحة الموظفين وبالمصالح التي تسمح لنا بتسجيل الوثائق بمراقبتها وبوضعها داخل جداول سواء بشكل قوائم أو احصائيات والتي تمثل بعد ذلك المعطيات التي نستعملها لتسيير وادارة البلدية كمثال نجد توزيع النفقات على المنطقة الجغرافية .

وينقسم النظام الاعلامي إلى ثلاثة مجالات متفرقة ولكن متكتلة كما يلي :

أ ــ الساكن . ب ــ المنطقة الجغرافية .

جـ ــ الهياكل (يعني بالهياكل كافة المكاتب البلدية) .

ويقسم أيضا إلى عشرة أنظمة جزئية محدودة حسب معايير مدققة كما يلي :

١ ــ سكاني .
٢ ــ انشطة اجتماعية .
٣ ــ التطور الاقتصادي والثقافي في داخل المنطقة السكنية .
٤ ــ تنظيم المنطقة الجغرافية .
٥ ــ ادارة المنطقة الجغرافية .
٦ ــ المراقبة والتفقد داخل المنطقة السكنية .
٧ ــ مسك الدفاتر .
٨ ــ الموظفون .
٩ ــ السكرتارية .
١٠ــ الموارد داخل الهياكل .

والمعايير التي قسمت حسبها الأنظمة الجزئية مرتبطة بعلاقة البلدية بالسكان .

ونقدم فيما يلي **المهمات والوظائف** التي تقوم بها هذه الأنظمة الجزئية مجمعة حسب المجالات الثلاثة ، وكل هذه الوظائف يمكن القيام بها آليا .. (قبل الشروع في العمل يجب أن نقوم ببحث أولي لتحديد الأولويات وطريقة العمل الآلي) .

أ ــ مجال السكان : ويشمل :
ــ المجال السكاني .
ــ النشاط الاجتماعي .
ــ التطور الاقتصادي الثقافي .

١) النظام الجزئي : سكاني .

أ ــ المهمة / الوظيفة : الحالة المدنية .

الأهــداف :

١ ــ مسك وتنقيح سجلات الحالة المدنية وتسليم البطاقات .

٢ ــ تحرير بطاقات الولادة والوفاة ، نشر إعلانات الزواج (بإيطاليا عندما يقرر شخص الزواج من امرأة يقوم بعملية الاعلام بمكاتب البلدية بشهر على الأقل قبل تاريخ الزواج) ، الحصول على الجنسية أو ضياعها .

٣ ــ وثائق الزواج أو الطلاق .
الزواج : مهمة الادارة تحرير الوثيقة ، إعلام رؤساء البلديات ورجال الدين ، إعلام سجلات الحالة المدنية ومصالح الانتخابات ، إرسال مطالب تسجيل الزواج إلى الجهات الحكومية المتخصصة .
الطلاق : يجب على مصالح الحالة المدنية أن تسجل الأحكام المصرح بها والمراجع .

٤ ــ تسليم وثائق التحرير (للقاصرين) ، الحماية ، الرعاية ، الحجز القضائي ، التبني ، التعريف بالامضاء ، (حسب قوانين الحالة المدنية يمكن لهذا القسم التحصل على هذه التصريحات . بعد تسجيل هذه العمليات يجب إعلام مصلحة الأحوال الشخصية ، وعند الضرورة مصالح الانتخابات).

٥ ــ إعلام يومي بالوفيات والولادات كل من مصالح الأحوال الشخصية ودفاتر الانتخابات ومراكز الشرطة ، مكاتب التشغيل ومصالح الصحة والوقاية .

٦ ــ الارسال إلى الجهات الحكومية إعلانات الوفيات التي يجب أن تؤشر على هامش بطاقة الولادة والزواج للمتوفي .
عند الاقتفاء يجب الاعلام بحالات الوفاة المشكوك فيها أو عن طريق العنف .

٧ ــ إرسال دفاتر الحالة المدنية مع كل وثائقها ومستنداتها إلى الجهة الحكومية المختصة كل سنة .

٨ ــ عند الاقتضاء ارسال وثائق كاملة لشهادات الولادة ، الوفاة ، الزواج للبلديات الأخرى (التي لها علاقة بالأشخاص وبهذا الموضوع)

٩ ــ تعمير بطاقة يومية لكل وثائق الحالة المدنية نضعها داخل البطاقة السنوية في آخر السنة نجمعها للتحصل على المؤشرة السنوية . بعد هذه العملية كل البطاقات التي استعملت للتحصيل على المؤشرات السنوية نضعها داخل بطاقة عشرية تستعمل كأساس للتحصل على المؤشرات العشرية .

١٠ ــ تقديم الاحصائيات المختلفة للمصالح المختصة .

١١ ــ تقديم الاحصائيات الموجودة على هامش السجلات المحفوظة داخل الأرشيف (المحفوظات) .

١٢ ــ تصديق الوثائق المتعلقة بإعلانات الزواج .

١٣ ــ تسجيل كل الأحكام المصدرة والقرارات .

١٤ ــ وثائق اختيار حالة الأملاك الفردية بعد الزواج وتسجيل وثائق الكتاب الشرعيين والملاحظات والتأشيرات .

النظــام الجزئــي : السكــاني

ب ــ الوظيفــة : الأحــوال الشخصيــة

الأهداف :

١ ــ مسك الدفاتر المتعلقة بالسكان (أقصى حد لتنقيح المعلومات ٣ أيام) .
٢ ــ تسليم الشهادات ، البطاقات ، وثائق الكتاب الشرعيين ، للتحصل على بعض الحقوق والمنح .
٣ ــ تسليم دفاتر الشغل ، بطاقات التعريف ، وثائق التعريف للأشخاص الذين لم يبلغوا سن الرشد .
٤ ــ كتابة وإرسال النماذج الاحصائية للمصالح المختصة وذلك قبل اليوم الخامس عشر من كل شهر وفي آخر السنة .
٥ ــ إعلام المصالح البلدية بكل التغييرات الحاصلة على دفاتر الحالة المدنية .

٦ ـ تنقيح المعلومات داخل بطاقة المتقاعدين التابعين لمصالح الضمان الاجتماعي وذلك للتأكد من حياة المتقاعدين والقاصرين والمعاقين .

٧ ـ وضع القوائم التالية :
١ ـ الأطفال في سن الدراسة .
٢ ـ الأشخاص في سن التجنيد .
٣ ـ المواطنون الذين بلغوا سن الانتخاب .

٨ ـ القيام بالاجراءات المتعلقة بالهجرة والنزوح .

٩ ـ وضع قوائم الأطفال المسجلين بالمدارس ، تنقيح دفاتر الحالة الدراسية خاصة فيما يتعلق بدور الحضانة ، أوقات الفراغ بعد الساعات القانونية للمدارس البلدية .

النظـام الجزئـي : سكـاني

جـ ـ المهمة / الوظيفة : مصلحة الانتخابات

الأهـداف :

١ ـ مسك قوائم الناخبين (بطاقة عامة ، سجلات وبطاقات الناخبين القاطنين بالخارج ، قوائم عامة ، قوائم موزعة حسب نقط الانتخاب للنساء والرجال) . مراجعات ديناميكية عادية وخارقة للعادة للقائمات ، مراجعات نقوم بها كل ستة أشهر وفقا للتغييرات الحاصلة على البطاقية والقوائم ، تهيئة السجلات ومسكها .

٢ ـ لجان الانتخابات البلدية (علاقاتها مع اللجان والبلديات التابعة للمنطقة الجغرافية ، دارسة مسبقة للوثائق التي يجب أن تراقب ويوافق عليها ، تحرير وتقديم القرارات ، تغيير القوائم العامة والقوائم المقسمة حسب الأحياء التابعة للبلدية ، سجل المحفوظات ، لجنة الانتخابات البلدية ولجنة الانتخابات الاقليمية .

٣ ـ الانتخابات (التنظيم العام ، مراقبة المطبوعات ، توزيع وعد بطاقات الانتخابات ، تسليم بطاقات الترسيم على قوائم الناخبين ورخص الانتخاب في أماكن العلاج ، وضع قائمات فارزي الأصوات ، تقديم التعليمات للعاملين داخل نقط الانتخاب ، تقديم الموارد والوثائق ، تنظيم عملية جمع صناديق الاقتراع والادلاء بالنتائج) .

٤ ـ الحكام الشعبيون (وضع وتنقيح القوائم كل سنتين ، تقارير بينها وبين اللجان البلدية والاقليمية) .

٢) النظـام الجزئـي : النشاط الاجتمـاعـي

أ ـ المهمـة / الوظيفـة : التعليـم

الأهـداف :

١ ـ نشاط متواصل بالتعاون مع ادارة المدارس ، والمعاهد على كل مستوياتها . ومراكز التفتيش في الاقليم ، ووزارة التعليم في كل ما يتعلق بتسيير المدارس والمعاهد المذكورة أعلاه ، خاصة النظافة والصيانة العادية والخارقة للعادة للأقسام وقاعات الدراسة والتفتيش على قاعات اخرى لتلبية الحاجة المتزايدة .

٢ ـ مدارس الاعداد المهني : حسب تفويض الاقليم .

٣ ـ وضع الاحصائيات المتعلقة بالتلاميذ والاقسام تحت التصرف .

٤ ـ التحقق من ضرورة ايجاد قاعات دراسية أو مدارس جديدة .

٥ ـ اهتمام متواصل لتحقيق برنامج انشائي للمدارس بواسطة الاتصالات مع المقاولين .

٦ ـ مقارنة سنوية لعدد التلاميذ حسب امكانيات المدارس خاصة فيما يتعلق بالمدارس الابتدائية .
يحدد عدد كل التلاميذ حسب أماكن السكنى وخاصة الأطفال المسجلين في السنة الأولى .

٧ ـ تعيين وتقسيم التلاميذ على المدارس حسب قابلية المدارس وأماكن سكن الأطفال .

٨ ـ نشاطات مساعدة مثل الملاعب ، المسابح ، المصائف ، مدارس الموسيقى ... الخ .

٩ ـ ربط ، تنسيق ، تنظيم ومراقبة الخدمات الموحدة مثل المطاعم المدرسية ونقل التلاميذ .

النظـام الجزئـي : النشـاط الاجتماعـي

ب ـ المهمـة الوظيفـة : الاعانـات

الأهـداف :

١ ـ تقديم المنح النقدية والمادية للأشخاص الذين هم في حاجة (منح إلى العائلات التي أخرجت من منازل الكراء ، إلى الفقراء غير القادرين في هذه المدينة . إعانات إلى دور حضانة الأطفال غير الراشدين وإلى دور العجزة . تقديم إعانات للتداوي للعمليات الجراحية وأمراض الأسنان (تفويض إلى الاتحادات الاجتماعية الطبية) .

٢ ـ ضمان المساعدة الصحية لكل الأشخاص غير المحظوظين من طرف المؤسسات التعاونية (تسليم بطاقات علاج مجانية للمعوزين ، تسليم الوصفات للتحصل على الأدوية لكل من الفلاحين ، التجار والعمال غير القادرين على دفع ثمن الأدوية) .

٣ ـ إعانة الأمهات العاملات فيما يخص تكوين الأطفال من سنة إلى ثلاث سنوات بواسطة بناء وادارة دور الحضانة .

٤ ـ القيام بالبحوث والعمل الاداري المفوض للبلدية من طرف الاقليم مثل تقديم الاعانة للمعوزين والذين أصابتهم كارثة طبيعية وإلى زوجات بعض الفلاحين أو التجار عند ولادة طفل ، وتقديم الاعانات اللازمة للاقامة بالمستشفيات أو العيادت الخاصة .

٥ ـ تقديم الاعانات المادية والادبية للعجزة والمعاقين وادماجهم داخل المجتمع (إعانه داخل المنازل . اقامة صيفية على حافة البحر أو في المناطق الجبلية . اقامة داخل مؤسسات خاصة للاشخاص الذين ليس لديهم عائلات أو الذين تنقصهم المساعدة داخل عائلاتهم) .

٦ ــ تثقيف ، تعليم وادماج الايتام والمهملين داخل المجتمع (داخل معاهد اقامة للذين لم يبلغوا ١٨ سنة وضمن عائلات للبقية) .
٧ ــ تقديم أولويات منح المساكن الشعبية للبلدية أو لمؤسسات خيرية اخرى (تقديم المطالب ، دراسة الملف ، أعطاء نقط الأولوية) .
٨ ــ دراسة الملفات لمطالب الاعفاء من أداء الواجب العسكري .
٩ ــ دراسة ملفات التقاعد التابعة لوزارة المالية وإرسالها إلى الادارات المختصة .

النظـام الجزئي : التطـور الاقتصـادي والثقافـي

أ ــ المهمـة / الوظيفـة : النشاطـات الثقافيـة

الأهــداف :

١ ــ تنظيم وإدارة وتنفيذ النشاطات الثقافية على المستوى الاقليمي

ب ــ المهمـة / الوظيفـة : الأسـواق والتمويـل بالمواد الغذائية

الأهــداف :

١ ــ إدارة الميزانية العامة .
٢ ــ توزيع بعض المواد الغذائية بأسعار مخفّضة .
٣ ــ الاشتراك في لجان بلدية (التجارة) .
٤ ــ تحديد وإدارة مخططات ونشاطات تجارية .
٥ ــ تحديد أوقات عمل المحلات العمومية .
٦ ــ إدارة رخص المتاجر والمحلات ذات الصبغة العمومية .

جـ ــ المهمـة / الوظيفـة : الاعـلام والاعلانـات .

الأهــداف :

١ ــ إدارة تنسيق مطبوعات الاعلانات .

د ــ المهمـة / الوظيفة : المكتبـات العامـة .

الأهــداف :

١ ــ إدارة المكتب .

ب ــ المنطقـة الجغرافيـة : وتشمل : مجال التنظيم ــ مجال الادارة ــ مجال المراقبة .

٤) النظام الجزئي : تنظيم المنطقة الجغرافية

أ ــ المهمة / الوظيفة : الطرقات ومجاري المياه المستعملة

الأهــداف :

١ ــ مسك دفاتر الطرقات القروية والبلدية .
٢ ــ قائمة الطرقات . الأنهر . الشوارع : قياساتها ووضعياتها .

ب ــ المهمـة / الوظيفـة : النمو المعمـاري

الأهــداف :

١ ــ المحافظة على وثائق النمو المعماري التابعة للمخطط العام . خاصة فيما يتعلق بالخرائط (التي يجب أن تكون تحت تصرف العموم) الوثائق المتعلقة بالمخططات التابعة للأحياء ، وتقديم التوضيحات إلى العموم فيما يخص ادارة وتنظيم المخطط التابع للحي والادارات التي استعملت من طرف البلدية .
٢ ــ تنقيح الخرائط حسب رخص البناء التي تم إعطاؤها والهياكل الأساسية التي تهم المنطقة البلدية .
٣ ــ تهيئة الخرائط للدراسات المتعلقة بالنمو المعماري .

جـ ــ المهمـة / الوظيفـة : بنـاءات الخـواص

الأهــداف :

١ ــ مسك سجل الرخص التابعة للمناطق الزلزالية .

د ــ المهمـة / الوظيفـة : التكنولوجيا

الأهــداف :

١ ــ مسك الخرائط المتعلقة بأجهزة الانارة العامة والمنشآت الخاصة مثل قنوات المياه والمقابر ، مولدات الطاقة ... الخ .

هـ ــ المهمـة / الوظيفـة : الأملاك والصيانة .

الأهــداف :

١ ــ مسك سجل الممتلكات العقارية (الأراضي والعمارات) .

٥ ــ النظـام الجزئـي : إدارة المنطقـة الجغرافيـة

أ ــ المهمـة / الوظيفـة : الطرقات وشبكات المياه المستعملة

الأهــداف :

١ ــ تحقيق ، صيانة واعادة بناء الطرقات (الموجودة أو المقررة من طرف مخطط النمو المعماري) .
٢ ــ تخطيط ، صيانة واعادة بناء الجسور ، قنوات المياه المستعملة والمنشآت المعمارية المختلفة .
٣ ــ وضع وصيانة اشارات المرور .
٤ ــ مصلحة جمع النفايات المدنية الصلبة .
٥ ــ مصلحة تنظيم الطرقات .
٦ ــ اتحاد الطرقات القروية (بناءها وصيانتها) .

ب ــ المهمـة / الوظيفـة : النمو الحضري المعماري

الأهــداف :

١ ــ دراسة الملفات المتعلقة بالمشاريع الانشائية المختلفة ، من ضمنها المشاريع المرتبطة بمخطط إنماء الأحياء وفقا لضروريات تحاليل لجنة الانشاء المعماري .

٢ ـ تنظيم النمو المعماري والتشريع المتعلق بهذه المصلحة .
٣ ـ ربط العلاقات اللازمة للتحصل على الموافقة على المشاريع ذات الطابع المغير لمخطط النمو المعماري العام .
٤ ـ دراسة وربط مشاريع المنشآت المعمارية الرئيسية والثانوية .
٥ ـ إيجاد الوثائق الفنية اللازمة لشراء ونزع الملكية للأماكن المخصصة للمناطق الخضراء والحدائق العمومية والأجهزة العامة حسب تعليمات مخطط النمو المعماري المعمول به .
٦ ـ القيام بالنشاطات اللازمة لتهيئة مخططات الأحياء للبناءات الشعبية تبعاً للامكانات المقدمة من طرف القانون لفائدة هذا النوع من المساكن .
٧ ـ تحرير وادارة وتنفيذ الخطط الطويلة المدى .

جـ ـ المهمة / الوظيفة : بناءات الخواص

الأهـداف :

١ ـ التصرف في رخص بناء أماكن العمل والسكنى (بالتعاون مع مصلحة الوقاية والصحة) .

د ـ المهمة / الوظيفة : تكنولوجيا

الأهـداف :

١ ـ تحقيق ، تسيير وصيانة المنشآت للادارة العامة . والمنشآت الخاصة مثل مجاري المياه والمقابر وتوليد الكهرباء .

هـ ـ المهمة / الوظيفة : المباني العامة

الأهـداف :

١ ـ بناء المدارس ، مباني منشآت للاستعمال العام (حدائق ، ملاعب رياضة ، مقابر ،) .
٢ ـ ترميم المباني ذات الطابع التاريخي والفني .
٣ ـ التصرف في الممتلكات السكنية والتابعة للبلدية .

و ـ المهمة / الوظيفة : الأملاك وصيانتها

الأهـداف :

١ ـ تقديم أثاث المباني العامة والمحافظة عليها .
٢ ـ الصيانة العادية والخارقة للعادة والمباني العامة .
٣ ـ شراء وتقسيم المساحات التابعة للخواص .

٦ ـ النظام الجزئي : المراقبة

أ ـ المهمة / الوظيفة : التحقيقات

الأهـداف :

١ ـ التحقق من الضرائب على الملكية ، أو بعبارة أخرى التحقق من قدرة المواطن على دفعها . حسب التنقيح الجديد الحاصل على قوانين الضرائب تستطيع البلدية القيام بالتحقيقات اللازمة حول قدرة واستطاعة دفع ضرائب الملكية من طرف المواطن وصحة تقديرها .
٢ ـ التحقيقات اللازمة لمنح الرخص للفئات التالية :
ـ التجار
ـ العاملين داخل ميدان الصناعات التقليدية واليدوية .
ـ الفلاحين .
ـ مالكي شركات النقل .
٣ ـ التحقق من الضرائب البلدية .
٤ ـ التحقق الصحي (المواد الغذائية) .
٥ ـ التحقق الصحي (الأطباء) .
٦ ـ التحقق الصحي (الاعلام بالموت) .
٧ ـ إمكانية استعمال وصحة العمارات والمباني المستعملة للعروض المسرحية والسينمائية .
٨ ـ تحقيق ومراقبة ارتفاع قيمة العمارات .
٩ ـ تحقيقات مختلفة (صلاحية الطرقات وأماكن المرور) .
١٠ ـ تحقيقات حول تلوث الجو والمياه والاراضي .
١١ ـ تسجيل الاستهلاكات المختلفة .
١٢ ـ مراقبة رخص بناء المساكن (بالتعاون مع المأمور الصحي) .
١٣ ـ مراقبة الدعوات والمنازعات المتعلقة بالمباني في المناطق الزلزالية .

النظام الجزئي : المراقبة

ب ـ المهمة / الوظيفة : التموين بالمواد الغذائية والأسواق

الأهـداف :

١ ـ مراقبة الاسعار المقررة من طرف اللجنة الاقليمية الوزارية للاسعار .

النظام الجزئي : المراقبة

جـ ـ المهمة / الوظيفة : الشرطة البلدية

الأهـداف :

١ ـ تنظيم ومراقبة حركة المرور .
٢ ـ مراقبة احترام أوقات العمل داخل المحلات العامة ومراقبة رخصهم .
٣ ـ مراقبة الاعلان في الاماكن العامة .
٤ ـ الحصول على المعلومات والقيام بمهام الشرطة (المناطة بعهدتها)
٥ ـ مندوبين بلديين .
٦ ـ مراقبة المباني وأسواق المواد الغذائية .
٧ ـ مراقبة الاستئجار ونقل الملكية .

جـ ـ الهياكل : وتشمل :

ـ مسك الدفاتر . ـ الموظفون . ـ السكرتارية .

٧ ــ النظام الجزئي : مسك الدفاتر
أ ــ المهمة / الوظيفة : أمانة الصندوق
الأهــداف :

١ ــ شراء كل لوازم المكاتب البلدية .
٢ ــ التصرف في الخزانة للعمليات التي تقع خارج نطاق البلدية .
٣ ــ تسجيل استهلاك المنشآت العمومية من المياه ، الطاقة الكهربائية الغاز ، الهاتف ... الخ .

النظام الجزئي : مسك الدفاتر
ب ــ المهمة / الوظيفة : المحاسبة
الأهــداف :

١ ــ الوثائق والعمليات المتعلقة بوضع ميزان التوقعات .
٢ ــ التصرف في الميزانية (التعهدات ، السيولة النقدية ، الاعلام بالدفع ، التنازل) .
٣ ــ الوثائق والمستندات المتعلقة بوضع ميزان الحسابات والمصاريف الواقعية .
٤ ــ الاعلام بممتلكات البلدية .
٥ ــ مراقبة الايرادات والخزانة البلدية .
٦ ــ التصرف في القروض ومنحها .
٧ ــ التصرفات الخاصة والطويلة المدى .
٨ ــ ادارة مسك دفاتر الرسوم على القيمة المضافة للخدمات .

النظام الجزئي : مسك الدفاتر
جـ ــ المهمة / الوظيفة : التصرف في الضرائب
الأهــداف :

١ ــ تحصيل الضرائب المتعلقة بجمع ونقل النفايات المدنية الصلبة ، وللبلدية في هذا المجال الحق في تحديد قيمة هذه الضريبة وامكانية تقدير قيمتها .
٢ ــ تحصيل ضرائب اخرى مثل :
ــ ضرائب على اقتناء وتربية الحيوانات .
ــ ضرائب متعلقة باستعمال الاماكن العامة وبطريقة متواصلة .
ــ ضرائب على ذبح الدواب .
٣ ــ جمع وتسليم فاتورات استهلاك مختلف الخدمات (مياه ، نظافة الطرقات ، الغاز ، إنارة المقابر ... الخ .
٤ ــ جمع الضرائب المتعلقة بالاعلانات .

٨ ــ النظام الجزئي : الموظفــون
أ ــ المهمة / الوظيفة : إدارة مصلحة الموظفين
الأهــداف :

١ ــ التصرف في مجموعة الموظفين (التوزيع المكاني . تغيير الوظائف والمهمات ، إمتحانات الترقية ... الخ .
٢ ــ تسيير مشاكل الموظفين (التقاعد . الاجازات ، القرارات التأديبية .
٣ ــ تنظيم المعطيات المتعلقة بمجموعة الموظفين (ملفات شخصية قرارات .. الخ .
٤ ــ التصرف الاقتصادي (الاقدمية ، الترقية ، تطبيق القرارات المتعلقة بهذا الموضوع) .
٥ ــ إعانة الموظفين وتسجيلهم في قوائم وسجلات المصالح التعاونية الخاصة .
٦ ــ تكوين سجلات التقاعد .

٩ ــ النظـام الجزئي : السكرتـاريـة
أ ــ المهمة / الوظيفة : الكتابة
الأهــداف :

١ ــ جمع المستندات التي سوف تقدم إلى اللجنة البلدية والمجلس البلدي وتحديد جداول الاعمال .
٢ ــ تسيير النقاش .
٣ ــ التصرف في الملفات الخاصة .
٤ ــ ادارة وتطبيق قرارات العمل .
٥ ــ تنسيق وادارة القضايا القانونية .

النظام الجزئي : السكرتاريـة
ب ــ المهمة / الوظيفية : سجل المحفوظات (الارشيف) وتسجيل الوثائق
الأهــداف :

١ ــ تسجيل كل الرسائل عند وصولها أو ارسالها وربطها بملفاتها .
٢ ــ تسجيل الفواتير .
٣ ــ تسجيل كل التقارير الواردة من المكاتب البلدية عند وصولها أو ارسالها وربطها بالملفات المتعلقة بها .
٤ ــ تسيير تبادل الرسائل .
٥ ــ ترتيب وتصديق الوثائق والمستندات (نقاش ، عقود ، وثائق ادارية ... الخ) .
٦ ــ المحافظة على السجلات (تبادل الرسائل والنسخ الاصلية للوثائق) .. الخ .
٧ ــ مسك وجمع كل القوانين ، الجرائد الحكومية ، المجلات ... الخ .
٨ ــ ترتيب تاريخي للوثائق والمستندات .

النظـام الجزئـي : السكرتارية
جـ ــ المهمة / الوظيفة : العقود
الأهــداف :

١ ــ تحرير وادارة العقود مع المؤسسات الخاصة والعامة .

١٠ ــ النظـام الجزئـي : المـوارد
أ ــ المهمة / الوظيفة : التصرف في الموارد
الأهــداف :

١ ــ التصرف في كل الممتلكات البلدية .
٢ ــ التصرف في موجودات خزانة الصندوق .
٣ ــ التصرف في اجور النقل وحمل البضائع .
٤ ــ ورشة السيارات والعربات والآلات الميكانيكية .



الباب الرابع

نحو مستقبل أفضل للادارة والتنظيم في المدن العربية

الفصل الأول

توصيات وقرارات المؤتمر السابع

استعرض المؤتمر التقارير المقدمة من الأمانة العامة لمنظمة المدن العربية والمعهد العربي لانماء المدن ، وتحليل عناصر الاستبيان الذي أعدته المدن الأعضاء ، وملخصات البحوث العلمية والتطبيقية التي ساهم بها بعض العلماء والخبراء والمفكرين من الجامعات والهيئات العلمية العربية ، ومناقشات اللجنة الفنية للمؤتمر ، وانتهى إلى التوصيات الآتية :

أولاً : تخطيط المدن :

أ ــ الحفاظ على أصالة المدينة العربية العريقة ، وذلك عن طريق ترميمها واصلاحها وتشجيع العمران الحديث على النمط الاسلامي المعبر عن أصالتنا .

ب ــ تشجيع الوحدات المحلية على الاشتراك الفعلي في اقتراح وتخطيط وتنفيذ مشاريعها المحلية .

جـ ــ توزيع الاستثمارات المقررة للمدن على البلديات بحيث تنال كل وحدة نصيباً عادلاً من المشاريع الانتاجية لتحقيق التنمية المتوازنة على مستوى المحافظة أو الاقليم أو المنطقة ومن ثم التوزيع النهائي حتى مستوى القرى والهجر .

د ــ دعوة الجامعات العربية وكلياتها الهندسية لاعطاء اهتمام تام بالهندسة المعمارية العربية الاسلامية وإدخالها ضمن مناهجها التدريسية وتأهيل المهندسين من خريجي الجامعات الأجنبية في هذا المضمار .

ثانياً : البحوث والدراسات :

أ ــ التعاون والتنسيق بين بلديات المدن العربية وبين الجامعات ومراكز البحث العلمي العربية من أجل التخطيط والتنفيذ كسياسة التطوير الاداري لبلديات المدن وتحسين خدماتها وتوفير المخططات اللازمة لذلك . وتنشيط وسائل الاتصال بالجامعات والهيئات العلمية والتخصصية ومساهمتها في تنمية مناطقها ومعاونة المدن والبلديات فيما تجريه من دراسات وبحوث علمية وتطبيقية .

ب ــ تحقيق المزيد من التعاون والتنسيق والتبادل بين بلديات المدن والمنظمات العربية والدولية في نطاق البحث العلمي ومناقشة القضايا التي تتطلب الحلول والتخطيط التنموي للمدى القصير وعلى المدى البعيد .

جـ ــ تشجيع البحوث العلمية ، الميدانية ، والتقييمية (معرفة كفاءة وفاعلية الادارة المحلية) وغير ذلك من البحوث الضرورية ذات النطاق الوطني (الداخلي) والمقارن (العالمي) . وتذليل العقبات التي تجابه هذه البحوث ووضع أولويات للبحوث الملحة .

د ــ دعوة بلديات المدن العربية لاتخاذ التدابير الادارية لانشاء وحدات إدارية تناط بها مسئولية اجراء البحوث وجمع البيانات السكانية والاحتياجات والخدمات اللازمة .

هـ ــ دعوة البلديات لانشاء « بنك للمعلومات » يتضمن احصاءات حول حركة السكان والبيئة الاصطناعية (العمرانية) والخدمات المتنوعة ، وتلوث البيئة ، والقوى العاملة في البلديات والانجازات التي تم تحقيقها والجوانب الحيوية مثل الماء والكهرباء والمواصلات والعمران والحدائق والمساجد والمؤسسات الأخرى القائمة في كل بلدية ونطاق استخدامها .

و ــ اجراء دراسات حول المجالس المحلية في المدن العربية لمعرفة طرق تشكيلها وعضويتها والمكافأة المدفوعة لأعضائها الخ ، بهدف ايجاد نظام مشترك للمجالس المحلية .

ز ــ تشجيع مكاتب الاستشارات الفنية المحلية العربية . وعدم تكليف المكاتب الاجنبية ــ قدر المستطاع ــ بالقيام بالدراسات في المدن العربية .

ثالثا ــ النواحي التنظيمية :

أ ــ متابعة الاستبيان الاداري والتنظيمي لاجهزة المدن والبلديات الذي بدأه (المعهد العربي لانماء المدن) ودعوة باقي المدن لارسال استبياناتها ومقترحاتها لتسهم في وضع خطة شاملة للتنمية الادارية .

ب ــ إعداد الدراسات والبحوث التنظيمية على المستويين المركزي والمحلي فيما يتعلق بالهياكل التنظيمية واختصاصات التقسيمات التنظيمية بها وتقييم الأوضاع الحالية وذلك لاكتشاف العيوب التنظيمية وحل المشكلات الناشئة عنها .

جـ ـــ إعادة النظر في اختصاصات المصالح الحكومية المركزية والمحلية وذلك منعا للازدواجية .

د ـــ تحديد الصلاحيات والاختصاصات بوضوح ودقة ، وتفادي الازدواجية والتداخل .

هـ ـــ اعمال مبدأ التفويض في السلطات كلما بدت الحاجة إليه وتوافرت شروطه .

و ـــ محاولة التوفيق بين ضرورة انجاز خطط التنمية الطموح في المواقيت المحددة لها وقدرات الاجهزة المسئولة عن المحليات والبلديات .

ز ـــ إصدار دليل للعمل في كل مدينة أو بلدية يرشد المراجعين إلى نظام العمل واجراءاته وعلى الاخص بالنسبة للخدمات البلدية اليومية في هذا القطاع .

حـ ـــ تعميم نظام السجل العيني (العقاري) في المدن لمعاونة أجهزتها المتخصصة على اثبات المالك الحقيقي أو واضع اليد الحالي عليها وسنده .

ط ـــ تنظيم شئون اللجان المحلية وفق الأصول العلمية المتعارف عليها .

ك ـــ إصلاح نظام الرقابة وتعدد جهاته وضرورة الاتفاق على اسلوب يضمن فاعليتها ولا يؤدي إلى إعاقة أداء العمل .

ل ـــ ضرورة التنسيق بين الأجهزة المختلفة العاملة في نطاق المدينة ومشاريعها والاتفاق على الأسلوب الأمثل لذلك .

رابعاً : النواحـي التشريعيـة :

أ ـــ إعادة النظر في القوانين واللوائح والأنظمة والتعليمات السائدة بتشكل يساير وعي المواطنين واحتياجاتهم ، والأخذ بأسباب الحضارة الحديثة مع تبسيط إجراءات التنفيذ ذات المصدر التشريعي .

ب ـــ زيادة سلطات المجالس المحلية والبلدية في إدارة الضرائب والرسوم في نطاق السياسة الموضوعة لادارة الاقتصاد القومي مع توجيه المدخرات المحلية نحو الاستثمار المحلي من أجل تنمية المجتمعات المحلية وذلك عن طريق إصدار القوانين المتعلقة بذلك .

جـ تبني (المعهد العربي لانماء المدن) مشروع جمع ونشر التشريعات المتعلقة بأنظمة الادارة المحلية في الاقطار العربية طبقا لآخر تعديلاتها .

خامساً : القـوى البشريـة .

أ ـــ تحديد الاحتياجات الحقيقية من القوى العاملة اللازمة لتأدية المهام والخدمات ، والنظر في إعادة توزيع الزائد منها عن الحاجة على المصالح الأخرى ، وإعادة تدريبها لسد النقص في الوظائف والمهن ذات الندرة .

ب ـــ توصيف الوظائف وربطها بسياسة علمية للاجور .

جـ ـــ التأكيد على التدريب وتنمية مهارات العاملين على المستويات الادارية : التنفيذية والوسطى والعليا وجعله شرطا أساسيا من الشروط الواجب توافرها فيمن يشغل الوظيفة الأعلى .

د ـــ الاهتمام بالجوانب السلوكية للعاملين والتأكيد على أهمية الحوافز والدوافع وتأثيرها المباشر في انتاجية العاملين كماً نوعاً وذلك باعتبار الحافز والسير الخارجي للدافع البشري وحفزه على تفجير طاقته وحسه .

هـ ـــ دراسة نظام الحوافز حتى تصل لمن يستحق ولا تكون في حكم الحق المكتسب والراتب المنتظم لمن يعمل ومن لا يعمل .

و ـــ وضع الفرد المناسب في المكان المناسب ، ووضع معايير دقيقة للوظيفة وشروط معينة لمن يشغلها .

ز ـــ ترشيد عملية اتخاذ القرار وتنمية قدرات القيادات المحلية وتدريبهم عليها لمواجهة المشاكل اليومية والعاجلة .

ح ـــ دعم المحليات بالخبرات الفنية والادارية والمالية فهي تمثل قاعدة الادارة الضخمة ونجاحها ينعكس على جهاز الدولة ككل .

ط ـــ دعوة المعهد العربي لإنماء المدن لتنظيم برامج تدريب المدربين لمساعدة بلديات المدن العربية في إعداد الكوادر اللازمة .

ك ـــ عقد دورات تدريبية لأعضاء المجالس المحلية لتعريفهم بالواجبات المطلوبة منهم .

سادساً : فيمـا يتعلق بالمشاركة المحليـة :

أ ـــ التأكيد على عنصر المشاركة الوطنية في كل مراحل العملية الادارية حيث أن المواطنين هم المستفيدون من كافة الخدمات التي تقدم بالمحليات ، اضافة إلى أنهم مصدر تمويل الخطة التنموية .

ب ـــ تكثيف اللقاءات والاتصالات بالمواطنين وإذكاء روح الانتماء لمدنهم والاعتزاز بها والمشاركة في تنميتها والمعاونة بالدعوة إلى حسن استخدام المرافق والخدمات البلدية والمحافظة عليها وصيانتها .

جـ ـــ تنشيط دور العلاقات العامة وتوجيهها إلى تلمس مشاكل المواطنين ونقل صورة الرأي العام إلى قيادات المدن بصدق ومهارة وأمانة .

د ـــ اهتمام قيادات المدن بالزيارات الميدانية للتعايش مع المواطنين والاستفادة من الكفاءات المختلفة الراغبة في المعاونة بآرائهم ومجهوداتهم ومساهمتهم في الخدمات المحلية لمناطقهم .

وكلنا والمشاركون أمل في أن تؤخذ هذه التوصيات من قبل المعنيين بالأمر بالجدية اللازمة ومحاولة تنفيذها وفق برنامج زمني محدد .



الفصل الثاني

نظرة شاملة وموجزة لأهم نتائج وخلاصات الأبحاث

كما سبق وأن أشرنا فقد صنفت البحوث ورتبت حسب وحدة الموضوع ومنهجيته ، وقد تناولت جوانب مختلفة من أساليب الادارة والتنظيم في سبيل خدمة المدينة العربية ، وكانت جميعها مطابقة لما ورد في الاطار العام لموضوع المؤتمر العلمي ، كما تناولت تلك البحوث بالتحليل والمناقشة أيضاً مشاكل التطبيق وأساليب تطوير المدينة العربية ، وخلصت إلى نتائج وتوصيات ومقترحات اعتمدت على العناصر التالية :

١ ـــ الاطار العام لموضوع المؤتمر .

٢ ـــ دراسات وافية مستفيضة لكل جوانب المواضيع التي تطرقت اليها البحوث ، والاستعانة بالمراجع العلمية التي استقى منها الباحثون الأفكار العلمية التي ابرزوها في هذا الكتاب .

٣ ـــ الخبرات المتنوعة والمتعددة في مجال الادارة والتنظيم وخاصة فيما يتعلق بإدارة البلديات والوحدات المحلية .

وسنحاول فيما يلي إيجاز أهم الأفكار والنقاط والمقترحات التي توصل اليها الباحثون من خلال الجهود العلمية التي بذلوها والمتمثلة في العديد من البحوث التي قدمت في هذا المؤتمر .

أولاً : في مجال الادارة والتنظيم :

في الباب الأول من الكتاب تناولت معظم البحوث عرضاً للنظريات المختلفة في مجال الادارة العامة والتنظيم الاداري ، والمحاور الأساسية التي تدور حولها هذه النظريات ، كما شمل ذلك العرض أيضاً القوانين والأنظمة والعنصر البشري كعامل فعّال في سبيل تطوير نظم الادارة وأساليب تطبيقها . وفي هذا المجال خلُصت معظم البحوث إلى فعالية اللامركزية في الادارة لما تقود إليه من نتائج إيجابية على سير العمل الاداري . والى تزايد أهمية الادارة في البلديات وأهمية التركيز على التخصص في الخدمات وبروز دور الادارة العلمية وأهمية الأخذ بها لمواجهة الأعباء المتزايدة في تلك الخدمات ، ومن نافلة القول أن طبيعة الوظائف البلدية شهدت تنوعاً كبيراً ترجع أسبابه إلى عدد من العوامل منها :

١ ـــ الزيادة في عدد السكان بالمناطق الحضرية وحركة الهجرة الى المدن .

٢ ـــ تحويل بعض الوحدات المحلية الصغرى إلى مدن وبلديات .

٣ ـــ التقدم العلمي وتطور فلسفة ادارة البلديات .

وتبعاً لذلك فإن مسئوليات رجل الادارة في البلديات قد تعاظمت ولم تعد مهمته اشرافية فقط بل تخطيطية وتنفيذية أيضاً وذلك لأن البلدية ليست كغيرها من المنظمات الحكومية تشرف على مجموعة من القوى العاملة ، وليست تُعنى بتنفيذ العديد من المشاريع والأشغال فحسب ، بل إن دور البلدية يتمثل في تجميع القوى المختلفة وتعاونها والتنسيق بينها ، لهذا يجب أن يتفاعل المسئولون الاداريون في البلديات مع الناس والمنظمات والبرامج في وقت واحد . **وفي مجال التنظيم** فقد ركزت البحوث على ماهيته وفوائده واشكاله ومبادئه العلمية باعتباره الركيزة التي يتم بمقتضاها تحليل المشاكل التنظيمية في البلديات . كما أن الادارة باختلاف مستوياتها تستطيع أن تجني وتحقق فوائد ومزايا عديدة من التنظيم يمكن الاشارة الى أهمها فيما يلي :

١ ـــ انسياب العمل وسرعة الأداء .

٢ ـــ تحديد اختصاصات التقسيمات التنظيمية وواجبات ومسئوليات كل فرد من الناحية الوظيفية .

٣ ـــ تحقيق الاستغلال الجديد للامكانات المادية والبشرية .

٤ ـــ تقوية العلاقات الانسانية بين العاملين على مختلف مستوياتهم .

وعن **المباديء العلمية للتنظيم** فقد لخصت في أحد البحوث على أنها :

١ ـــ التخصص وتقسيم العمل .

٢ ـــ وحدة الهدف .

٣ ـــ تحديد خطوط السلطة وتسلسلها .

٤ ـــ وحدة الأمر (أو توحد اصدار الأوامر والتعليمات في الجهة الآمرة) .

٥ ـــ تحديد الاختصاصات .

٦ ـــ تناسب السلطة والمسئولية .

٧ ـــ تفويض السلطة .

٨ ـــ نطاق الاشراف أو مدى التمكن .

٩ ـــ التنسيق .

١٠ ـــ المركزية واللامركزية .

وفي الفصل الثاني من الباب الأول استعرض البحث أنظمة الحكم المحلي في اليابان وألمانيا الاتحادية وبريطانيا وفرنسا والولايات المتحدة الأمريكية : ومن مقارنة هذه الأنظمة ببعضها البعض استنتج الباحث أن تطور هذا الحكم خاضع للتطور التاريخي والاجتماعي والفكري الذي تمر به كل دولة ، فرغم أن ألمانيا الاتحادية والولايات المتحدة الأمريكية دولتان فدراليتان تتبعان سياسياً نظام الديموقراطية الغربية إلا أن الحكم المحلي في كل منهما متميز وذلك لاختلاف الظروف التاريخية لكل منهما . فبينما امتاز الحكم المحلي في ألمانيا الاتحادية بإدخال اللامركزية وذلك لرفع فعالية الادارة المحلية كان الاتجاه في الولايات المتحدة يميل نحو أخذ جزء من السلطات من المحليات وإعطائها لحكومات الولايات أو الحكومة المركزية وذلك لضمان وحدة الولاية أو الدولة ولتنسيق نظام حكم البلاد كلها ، أما في الوقت الراهن فإن نظام الحكم المحلي في كل منهما يمر بظروف متشابهة نسبياً إذ زاد دور الحكومة المركزية في نشاطات الانماء المحلي وأدى ذلك إلى الخوف من ضعف اللامركزية .

وفيما يختص ببريطانيا واليابان فإنهما يتبعان نظام الديمقراطية الغربية وهما أيضاً يتكونان من مجموعة من الجزر ورغم ذلك فإن نظام الحكم في كل منها تطور حسب الظروف التاريخية التي مرت بها كل منهما ، ومن ناحية أخرى فإن التفكير الاجتماعي في اليابان يرتكز على اعتبار المجتمع أسرة واحدة لهذا يقل في نظام الحكم المحلي الياباني الخلاف والنزاع بين المحليات والمركز الذي أصبح اليوم في بريطانيا وألمانيا والولايات المتحدة الأمريكية مشكلة سياسية ذات أولوية في الانتخابات ، ويختلف النظام الفرنسي عن النظام الألماني والانجليزي والأمريكي بالمركزية إذ يشبه النظام هرماً متدرجاً ، على قمته الحكومة المركزية التي تتمتع بصلاحيات واسعة في ادارة شئون المناطق المحلية المختلفة من خلال ممثليها . وفي نهاية تلك المقارنة يخلص الباحث إلى أن معظم الدول النامية تأثرت بنظام الحكم في الدول المذكورة وخاصة تلك الأنظمة المستوردة من بريطانيا وفرنسا ، وان مسألة المركزية في الحكم المحلي مسألة اقتصادية وسياسية واجتماعية وثقافية إلى جانب كونها إدارية ، لهذا يجب على أية دولة تستورد نظاماً للحكم المحلي أن تراعي ظروفها الخاصة وان تطوع ما تستورده ليتناسب مع بيئتها .

وتطرق البحث أيضاً إلى **مشاكل التنظيم الاداري** في البلديات التي يمكن إيجازها فيما يلي :

١ ــ مشكلات تتعلق بالنظم والقوانين القائمة .
٢ ــ مشكلات تتعلق بالهيكل التنظيمي .
٣ ــ مشكلات تتعلق بالقوى البشرية .
٤ ــ مشكلات تتعلق بمشاركة المواطنين .
٥ ــ مشكلات تتعلق بنقص الامكانات .

ومن خلال دراسة هذه المشكلات أورد الباحث بعض مقومات نجاح التنظيم الاداري في البلديات وبعض التوصيات الهادفة لتطويع أساليب التنظيم الاداري في حل مشاكل التطبيق في المحليات . ويمكن ايجاز هذه المقومات فيما يلي :

١ ــ إعادة النظر في القوانين والقوائم في الأنظمة لتساير وعي المواطنين واحتياجاتهم .
٢ ــ إعداد الدراسات والبحوث بالنسبة للهياكل التنظيمية وتقييم الأوضاع الحالية .
٣ ــ تأمين مستوى من التنسيق يكفل توجيه العاملين نحو الهدف الأساسي وبشكل يضمن الاتصالات والعلاقات الداخلية بين التقسيمات التنظيمية والعاملين .
٤ ــ إعادة النظر في اختصاصات المصالح الحكومية المركزية والمحلية وذلك منعاً للازدواجية في الاختصاصات أو تضاربها .
٥ ــ التوسع في تطبيق اللامركزية .
٦ ــ الاهتمام بالانسان من حيث الحاجة للتدريب والتنمية وصقل المواهب الخ ..
٧ ــ وضع مواصفات محددة لكل وظيفة .
٨ ــ التأكيد على التدريب وتنمية مهارات العاملين .
٩ ــ التأكيد على عنصر مشاركة المواطنين ، وتأمين التمويل اللازم لوحدات الادارة المحلية .

وعن عملية التنظيم الاداري أيضا نجد أن الفصل الثالث قد تطرق لسبر غور محددات وتكييفات عملية التنظيم على مستوى المحليات ، وابرز أهمية هذا المطلب باعتباره متغيراً أساسيا لعملية التطوير والتنمية على المستويين المركزي والمحلي ، حيث تشير معظم الدراسات والتقارير إلى وجود علاقة وطيدة بين ظاهرة الادارة والتنظيم وبين ظاهرة التنمية والتطور وأنها علاقة حتمية وشاملة ، وذلك لأن الادارة والتنظيم يلعبان دوراً يتعلق بالتنمية برمتها بدءا من عمليات تخطيطها ومروراً بتنفيذها ومتابعتها وانتهاءاً بفهم وتقييم آثارها وقياس نتائجها . كما أنه لا يمكن أن تتم التنمية دون وجود الجهاز الاداري القادر على تخطيط وتنفيذ ومتابعة المشروعات الانمائية .

ويشير الباحث إلى أن محددات عملية التنظيم يقصد بها الشروط والاعتبارات التي تتم مراعاتها أثناء القيام بالعمليات التنظيمية المختلفة . وقد قسمها الباحث إلى :

أ ــ اعتبارات فنية تستهدف تحقيق الكفاءة والفعالية الادارية .
ب ــ اعتبارات سياسية تراعي فيها العدالة الاجتماعية والديمقراطية .
جـ ــ اعتبارات طائفية « فئوية » تشمل الولاء السياسي والايدلوجية .

ثم يتناول الباحث هذه المحددات بالمناقشة والتحليل مبيناً آثار كل هذه الاعتبارات على التنظيم المحلي ، وعلاقة هذه المحددات بتشكيل الهيئات والمجالس المحلية ورؤسائها والاجتهادات المتعددة التي تحكم طرق التشكيل وحجم عضوية المجالس المحلية ، وان ذلك كله تحكمه العوامل الأساسية التالية :

١ ــ طبيعة النظام الذي تتبعه الدولة .
٢ ــ حجم الوحدة المحلية نفسها .
٣ ــ درجة التقدم الحضاري .
٤ ــ الاعتبارات والمحددات الفنية والسياسية والطائفية .

ويستنتج الباحث بعد دراسته لموضوع المجالس المحلية من حيث حجم العضوية فيها ومدتها وشروطها واختصاصات وماهية تلك المجالس وأساليب

توزيع هذه الاختصاصات أنه يلاحظ بشكل عام أن معظم الأنظمة المحلية في البلاد العربية تتبع اسلوب الاختصاصات المحدودة في الوقت الذي تقتصر فيه تلك الاختصاصات على النمط التقليدي « الخدمات العامة الأولية » دون الانصراف إلى الاختصاصات الاقتصادية ذات الصلة المباشرة بعمليات التنمية الشاملة . ويوصي الباحث في هذا الشأن بما يلي :

١ ـــ اتباع اسلوب « التخصيص بعد التعميم » فيما يتعلق بأساليب توزيع الاختصاصات وذلك بأن ينص المُشرّع على حق الهيئات المحلية في ممارسة كافة الاختصاصات ذات الطابع المحلي ، ومن ثم تحديد أهم الاختصاصات وأكثرها قدرة وذلك تحقيقاً لمزايا اسلوب التحديد .

٢ ـــ الامتناع عن فرض أية شروط غير فنية عند منح الاختصاصات وفرض الشروط إذ تجب مراعاة العدالة والتوازن بين الوحدات المحلية المختلفة حتى لا تصير بعض هذه الوحدات قادرة على الانتفاع من الاختصاصات المشروطة دون بعضها الآخر .

٣ ـــ أهمية التأكيد والنص على بعض الاختصاصات الجديدة وخاصة تلك التي تمثل مطلباً حيوياً لسير العمل .

٤ ـــ ضرورة التوسع في مجال النشاطات الاقتصادية والتجارية كعامل حيوي يؤدي إلى تطوير الطاقات المحلية والقومية .

وفيما يتعلق **بالعلاقات المحلية** يؤكد الباحث على أهمية هذا الموضوع كأساس للتنظيم المحلي ، وإن هنالك شكلين لهذه العلاقات هما :

أ ـــ العلاقات المركزية ـــ المحلية .
ب ـــ العلاقات المحلية ـــ المحلية .

كما أن البحث عن الأسس التي يقوم عليها النوع الأول من العلاقات يقع في صميم البحث عن المحددات والاعتبارات الفنية والسياسية والطائفية التي سبقت الاشارة إليها .

فمن الناحية الفنية : نجد لهذه العلاقة نتائج مختلفة أهمها أن في هذه العلاقة توكيداً لوحدة الجهاز الاداري للدولة ووحدة السلطة العامة فيها . ووجود هذه العلاقة سيمثل قاعده رئيسية للتنسيق بين الوحدات المحلية المختلفة ومستوياتها وذلك تأكيداً لوحدتها وتعاونها وتفاعلها مع بعضها من جهة ومع الحكومة المركزية من جهة أخرى .

ومن الناحية السياسية : فان هذه العلاقة تعمل على توكيد وحدة الدولة السياسية وسيادتها الوطنية .

أما من الناحية الطائفية : فان أهم ما يترتب على وجود العلاقة المركزية بالمحليات إنها قد تمثل مدخلاً تدخل من خلاله السلطة المركزية لتفرض إرادتها وتقيم سياستها ضمن حجج وتبريرات قد تكون في ظاهرها فنية أو سياسية . وعن المصدر القانوني للعلاقات المركزية ـــ المحلية يحدد البحث ثلاثة مصادر أساسية هي :

١ ـــ التشريع الاساسي « الدستور » .
٢ ـــ التشريعات المكملة ممثلة في مجموعة القوانين .
٣ ـــ الأنظمة واللوائح الرئيسية .

أما النوع الثاني من العلاقات وهي العلاقات المحلية ـــ فهي تلك التي تكون بين الهيئات المحلية وبعضها سواء أكانت علاقات أفقية أو عمودية . وبشأن هذه العلاقات يوصي الباحث بما يلي :

١ ـــ أن تقوم هذه العلاقات على أساس يتسجم مع الاعتبارات الفنية والسياسية وذلك يتم بتحديد هذه العلاقة استناداً إلى النصوص الدستورية والقانونية وعدم تركها للأنظمة واللوائح الصادرة عن السلطة التنفيذية .

٢ ـــ ضرورة وجود اشكال الرقابة التشريعية والقضائية وتدعيمها لتحول دون الانحرافات .

٣ ـــ ضرورة تحديد وتوحيد الجهات الرقابية في أقل عدد ممكن مما يحول دون تعددها وذلك مع مراعاة الظروف المحلية الخاصة لكل مجتمع .

وعن **رئيس المجلس المحلي ودوره في تنمية مجتمعه** يتطرق الفصل الرابع من الباب الأول لدراسة الدور المتميز لرئيس المجلس المحلي ومفهوم القيادة الادارية وإلى عدد من النظريات المتعلقة بالقيادة وأهمها :

١ ـــ نظرية السمات Traits Theory وتتلخص في أن القيادة هي محصلة خصائص شخصية اذا تمتع بها الانسان أصبح قائداً . ومن الصفات القيادية التي تذكر : المقدرة على المبادأة ، قوة الشخصية ، الذكاء ، النضوج ، وتفهم الآخرين .

٢ ـــ نظرية السلوك : Behavior theory وهذه النظرية تركز على سلوك المديرين وما يعملون ، وكيف يتصرفون في أدائهم لوظائفهم أكثر من تركيزها على الخصائص الشخصية .

٣ ـــ أما النظرية الثالثة فترى أن عملية القيادة بقدر ما تعتمد على الصفات الشخصية للقائد وتصرفاته فإنها في الوقت ذاته تتصل بعوامل مختلفة لا يمكن فصلها عن شخصية القائد . ومن بين هذه العوامل ما يلي :

أ ـــ تاريخ التنظيم   د ـــ طبيعة المجتمع .
ب ـــ عمر القائد .   هـ ـــ نوع الوظيفة .
جـ ـــ الخصائص الشخصية   و ـــ المتطلبات الخاصة للعمل

ويستنتج الباحث أن دور رئيس المجلس المحلي دوراً كبيراً يفوق دور باقي الأعضاء لأنه دور يشمل كثيراً من الجوانب من خلال ما يمثله كشخص منتخب (سياسي) وشخص اداري (مدير تنفيذي) و (قيادي) بالاضافة إلى أنه يلعب دور المدافع عن المصالح المحلية والاستشاري ودور المخطط أيضاً . وفي نهاية دراسته لجميع هذه الأدوار ، يقدم الباحث عدة اقتراحات وتوصيات كوسائل لتحسين مستوى رؤساء الهيئات المحلية ليقوموا بتلك الأدوار على أفضل وجه .

وفيما يلي إيجاز تلك التوصيات :

١ ـــ وجوب أن يتوفر لدى المرشح لرئاسة الهيئات المحلية مؤهل علمي « كالثانوية » .

٢ ــ ضرورة توفير الحدود الدنيا من المزايا المادية لرؤساء الوحدات المحلية والعاملين فيها كتعديل أنظمة الخدمة المدنية بشكل يساوي فيه بين رواتب العاملين في الأجهزة الحكومية والمحلية .

٣ ــ لا بد من توسيع صلاحيات الهيئات المحلية وقدرتها على اتخاذ القرارات .

٤ ــ لا بد من تشجيع اتجاه عقد حلقات التدريب والندوات حول الشئون المحلية وإرسال رؤساء الهيئات المحلية إلى المعاهد المتخصصة في دورات إنعاش قصيره أوطويلة .

٥ ــ على كافة الهيئات المحلية أن تهتم بإثارة الوعي والتفهم الشعبي لطبيعة العمل الاداري المحلي لأن تفهمهم يؤدي إلى تعاونهم ومساندتهم للمشاريع المقترحة .

وفيما يتعلق بالقيادات الادارية ومسئولياتها نجد تفصيلاً شاملاً لجميع جوانب هذا الموضوع في الفصل الخامس ، وفي معرض مناقشة الباحث لمعنى القيادة وطبيعتها ، نجده يقول أن القيادة بأبسط صورها تتضمن التأثير على نشاطات مجموعة من الناس من أجل تحقيق أهداف معينة وذلك يتضمن سلوك القائد وتابعيه ، وهذا يعني أن القيادة تتوقف على الظروف القائمة حول المؤسسة ، وجوهر القيادة هو التأثير على أفعال الآخرين والقدرة على إقناعهم . أما فيما يتعلق بمصادر قوة القادة فهي :ــ

١ ــ الشرعية .
٢ ــ المهارة الوظيفية والعطاء .
٣ ــ المحبة الشخصية .
٤ ــ الاستحواذ على أدوات القهر والعقاب .
٥ ــ التحكم في منح الجزاء والعطاء .
٦ ــ الصلات والارتباطات بذوي النفوذ في المجتمع .

ونظراً لأن لكل قائد أسلوبه أو نمطه الخاص بطريقة تعامله مع مرؤسيه ، لذا فقد اهتم الباحثون بدراسة مختلف الأنماط أو الأساليب القيادية المستعملة ومقارنتها ببعضها من أجل معرفة أفضل هذه الأساليب وأكثرها فعالية . ويمكن إيجاز هذه الأنماط القيادية في التقسيمات التالية :ــ

أ ــ التقسيم الأول : ويقوم على وجود ثلاثة أساليب أو نماذج للقيادة هي : الدكتاتوري المتسلط ، والديمقراطي ، والفوضوي .

ب ــ التقسيم الثاني : ويقوم هذا التقسيم على اساس وجود ثلاثة أنواع من الحاجات أو الرغبات التي تساور نفوس القادة بدرجات متفاوتة من الضعف والقوة ، ومعنى ذلك وجود ثلاثة أنواع : فهناك الأنماط المرتكزة على مودة الآخرين ، والأنماط المرتكزة على حب السيطرة على الآخرين ، والأنماط المرتكزة على الولع بالمنجزات .

جـ ــ التقسيم الثالث : وبموجب هذا التقسيم يكون للقيادة الادارية ثمانية أنماط من السلوك وهي حصيلة أنواع عديدة من التفاعل والاندماج بين ثلاثة أنواع من الاهتمامات السائدة في عالم الادارة وهي :

١ ــ الاهتمام بالوظيفة .
٢ ــ الاهتمام بالعلاقات الانسانية .
٣ ــ الاهتمام بالفعالية الانتاجية .

وفي **الفصل السادس وعن بيئة العمل الاداري** نجد تحليلاً لبعض عناصر بيئة العمل الاداري منها : المباني الادارية ، الانارة ، الألوان ، الضجيج ، وأثر ذلك كله على نفسية العاملين وانتاجيتهم . ثم ينتقل الباحث بعد ذلك لدراسة الوضع الوظيفي والاجتماعي للموظف داخل التنظيم الاداري ، وخصائص العمل الحركي « الفعلي » والعمل المكتبي « الثابت » . ويستخلص الباحث أن العمل الاداري ليس خفيفاً أو سهلاً ــ كما يعتقد الكثيرون ــ بل أن الأمراض تظهر بين موظفي الأعمال الثابتة « الادارية » بشكل أكبر اذا قورنت بما يتعرض له عامل الأعمال الحركية ، ومن أمثلة ذلك : أمراض القلب والتوتر النفسي وأمراض العيون . ويوصي الكاتب بتحسين ظروف العمل من حيث فترات للراحة أثناء العمل واستثمار العطلة الأسبوعية في الترويح وتجديد النشاط ، وعدم تكليف العمال بأي عمل خلال هذه العطلة . ويؤكد أيضاً على ضرورة اختيار الأثاث الجيد المناسب لموقع العمل وظروفه ، والعناية بالانارة واختيار الألوان ، وأن تكون مواقع العمل الاداري محميةً من الضجيج ــ إلى جانب العناية بالنظافة والتهوية وتكييف الهواء لأن العمل في ظل درجات حرارة معتدلة يؤدي إلى حسن سير العمل .

وفي **الفصل السابع** يتطرق أحد البحوث إلى موضوع شيق وصعب وهو : **لجان المجلس البلدي** . ونظراً لتعدد وتشعب جوانب هذا الموضوع ، فقد قسم البحث إلى المواضيع التالية :

١ ــ الموضوع الأول : ماهية اللجان المحلية :
ــ تعريف اللجنة .
ــ أسباب ظهور نظام اللجان .
ــ أهمية وضرورة وجود اللجان .

٢ ــ الموضوع الثاني : تشكيلات اللجان المحلية :
ــ السياسة التشريعية .
ــ عدد اللجان في كل مجلس .
ــ عدد أعضاء اللجنة الواحدة .
ــ رئيس اللجنة .
ــ حل اللجان .
ــ موقع اللجان في الهيكل التنظيمي .
ــ عضوية اللجان .
ــ التنظيم الداخلي للجان .
ــ علاقة اللجان ببعضها وبالمجالس .

٣ ــ الموضوع الثالث : أنواع اللجان المحلية :

أ ــ التقسيم الشكلي :
ــ اللجان من حيث عددها .
ــ اللجان من حيث وجوب إنشائها .
ــ اللجان من حيث تشكيلها .
ــ اللجان من حيث استمرارها .

ب ــ التقسيم الموضوعي :
ــ اللجان من حيث وظائفها .
ــ اللجان من حيث سلطاتها .
ــ اللجان من حيث طبيعة قراراتها .

٤ ــ الموضوع الرابع : سلطات اللجان المحلية .
ــ السلطات الادارية ــ السلطات الاستشارية .
ــ السلطات المفوّضة ــ السلطات التنفيذية .

٥ ــ الموضوع الخامس : تقييم اللجان المحلية .
ــ تقييم اللجان بصفة عامة .
ــ تقييم اللجان بصفة خاصة .
ــ تقييم اللجان المؤقته .
ــ تقييم اللجان التنفيذية .
ــ مزايا وعيوب نظام اللجان .

ويؤكد الباحث أن اللجان الادارية من المقومات الأساسية التي يستند عليها التنظيم الاداري . ووجود اللجان مهم وضروري لأن العمل عن طريق اللجان مثلا يعني المشاركة في المسئوليات، كما أنه قد تعترض المجلس البلدي أو المحلي مشكلات أو قضايا تتطلب دراسات مستفيضة إما لتعدد جوانب المشكلة أو لأنها بلغت درجة من التعقيد بحيث لا يستطيع فرد واحد الالمام التام بها وإنما تتطلب الحوار وتبادل الرأي العلمي والمشورة والخبرة الفنية وذلك لا يتوفر إلا في تكوين لجنة لدراسة هذه المشكلة ، لأنه غالباً ما يكون رأي اللجنة منطقياً وعلمياً أكثر من رأي الفرد الواحد لأنها تمثل وجهات نظر متعددة ولأن الرأي الجماعي ينال القبول العام ، ولأن رأي اللجان يمثل تعبيراً عن خبرات عديدة . ويمكن التمييز بين نوعين من اللجان هما :

أ ــ لجان الدراسة والاعداد .
ب ــ لجان الادارة .

يمكن القول أن لجان المجالس المحلية ليست سوى لجان لاعداد الموضوعات . وهو النوع الأكثر انتشاراً . ويقتصر دورها على الدراسة واتخاذ القرارات وتقديم التوصيات فقط ، بينما يترك تنفيذ القرارات والتوصيات إلى الأجهزة التنفيذية .

أما النوع الثاني « لجان الادارة » فينتشر في المجالس المحلية في دول أوروبا الاشتراكية والدول الاسكندنافية التي ترى في هذا النوع وسيلة من وسائل توسيع نطاق مشاركة المواطنين في عملية الادارة والحكم . وهذا النوع يلعب دوراً مهماً ومؤثراً في عملية الحكم المحلي إلا أنها تتمتع بقدر كبير من السلطة والصلاحية في رسم السياسات أو تحديد اسلوب تنفيذها والاشراف على التنفيذ أيضاً . ورئيس أية لجنة هو المسئول عن تنفيذ قراراتها أو إيصال توصياتها إلى المجلس البلدي . ويكون الفرد رئيساً للجنة بإحدى الطرق التالية :

أ ــ رئاسة اللجنة من قبل رئيس المجلس البلدي .
ب ــ انتخاب الرئيس من بين أعضاء المجلس البلدي ، ويتم الترشيح والتصويت بنفس القواعد التي تُجرى بها الانتخابات البلدية ولكن في نطاق ضيق جداً يقتصر على أعضاء المجلس فقط .
جـ تعيين أو انتخاب عدد من أعضاء المجلس ثم انتخاب الرئيس من بينهم .

وفي النظام البريطاني نجد لرئيس اللجنة مركزه وسلطته ومسئوليته في الحكومة المحلية ، كما أن له عدة وظائف منها تزويد السلطات المحلية ولجنته بالمعلومات ومعرفة الخلفية التي تمكن المجلس ولجانه من العمل بفعالية .

أما فيما يتعلق بسلطات اللجان المحلية فيمكن القول أن سلطات اللجان هي اختصاصاتها وصلاحياتها ووظائفها التي تملك ممارستها بنص القانون الذي يبين تشكيلات واختصاصات المجالس المحلية ، أو وفقاً لتفويض مخوّل لها من جهة مختصة . كما أنه ضروري هنا أن نذكر بعض القواعد التي تحدد طبيعة اختصاصات اللجان المستمدة من القانون والمستوحاة من العمل الاداري والتي أشار إليها الباحث وهي :

١ ــ القاعدة الأولى : تتحدد طبيعة اختصاصات اللجنة من تسميتها ، فاللجنة المالية مثلاً لا تبت إلا في الشئون المالية .

٢ ــ القاعدة الثانية : اللجان التابعة للمجلس المحلي لا تملك من الاختصاصات إلا تلك الاختصاصات المنصوص عليها بقانون أو نظام المجلس المذكور ، فلا يجوز مثلاً للحكومة المركزية أن تمنح اختصاصات جديدة لم يرد ذكرها في الأنظمة والتشريعات الخاصة بالمجلس البلدي أو المحلي ، وأنما يتعين على الحكومة المركزية ــ قانوناً ــ نقل السلطة أو تفويضها للمجلس البلدي « السلطة الأم » .

٣ ــ القاعدة الثالثة : لا يجوز للمجلس البلدي أن يفوض كامل اختصاصاته للجان التابعة له ، وإنما يجري التفويض الجزئي فقط .

٤ ــ القاعدة الرابعة : ضرورة صياغة سلطات اللجان صياغة سليمة لا لبس فيها ولا إبهام ، وتحديد هذه السلطات بطريقة واضحة .

٥ ــ القاعدة الخامسة : لا يملك رئيس اللجنة أو عضو فيها تسيير شئونها ، والقيام بأعمالها ، أو اصدار قرار من اختصاصها بمعزل عن بقية الأعضاء . لأن عمل اللجنة كما أسلفنا (عمل جماعي) .

بعد ذلك يتطرق الباحث بشيٍّ من التفصيل لأساليب تقييم نظام اللجان حيث يعدد مزايا وعيوب نظام اللجان بصفة عامة وبعض اللجان بصفة خاصة . ويمكن ايجاز ذلك كما يلي :

أ ــ مزايا نظام اللجان :ــ

١ ــ التنسيق : إذ تعتبر اللجنة أداة لتنسيق أعمال المجلس البلدي .
٢ ــ الرأي الجماعي : أذ أن قرارات اللجنة تكون مبنية على عدة آراء وتعبر عن رأي عام وبذلك نتلافى انحرافات الفرد الواحد اذا ما أنيط به اتخاذ القرار .
٣ ــ التعاون في تنفيذ الخطة .
٤ ــ تدريب الأعضاء .

٥ ــ احتمال الصواب أكبر في عمل اللجان لأنها تمثل عدة آراء وخبرات .

٦ ــ اللجان أفضل الوسائل للكشف عن خلل في الجهاز الاداري أو لوضع تنظيم أفضل .

٧ ــ حماية رجل الادارة : لأن طريقة اللجان تكفل الحماية من الضغوط الخارجية .

ب ــ عيوب نظام اللجان :

١ ــ صعوبة انعقاد اللجنة . ويعود ذلك في معظم الأحيان إما إلى غياب عدد كبير من الأعضاء ، عدم إعداد جدول الأعمال . الخ ..

٢ ــ بطء أعمال اللجان .

٣ ــ قلة الانجاز .

٤ ــ فقدان الاحساس بالمسئولية وذلك بسبب عدم نسبة أعمال اللجنة إلى عضو معين بالذات مما قد يدفعهم إلى التواكل واضاعة الوقت في جدال ونقاش مستمرين .

٥ ــ الاتجاه إلى الأخذ بالحل الأوسط في معظم الأحيان .

٦ ــ قتل الموضوع أو عدم الوصول إلى قرار .

٧ ــ تأثر الأعضاء بشخصية الرئيس .

٨ ــ إشغال الأعضاء الموظفين عن مهامهم الأصلية .

٩ ــ التكاليف الباهظة وقتاً وجهداً ومالاً .

وفي خاتمة الموضوع يقدم لنا الباحث بعض **الاستنتاجات والمقترحات** يمكن حصرها فيما يلي :

أ ــ المبادئ الأساسية :

١ ــ يلاحظ أهمية اللجان من النواحي التنظيمية والادارية والتنفيذية ، فاللجان : (تنظيماً) : جزء من التنظيم السليم في المنظمة الادارية .
(ادارياً) : تدير أو تشرف على نشاط اداري .
(تنفيذياً) : قد تنفذ اللجنة بعض القرارات ، أو تقوم بدور المراقبة أو الاستشارة .

٢ ــ إن معظم العيوب المذكورة سابقاً انما تعود اساساً إلى سوء التطبيق لا إلى الأسس المجردة لنظام اللجان المحلية .

٣ ــ تختلف اللجان من حيث تشكيلاتها أو اختصاصاتها لذا ليس في الامكان وضع اسس ثابته تصلح لجميع الأنواع ، لأن ما يصلح لنظام قد لا يصلح لآخر . ونجاح نظام احدى اللجان لا يعني سريان اسسها ومبادئها على بقية اللجان .

٤ ــ تحتم الضرورة العلمية الاطلاع على تجارب النظم الأجنبية فيما يختص بموضوع اللجان ومحاولة الافادة منها .

ب ــ توصيات ومقترحات :

١ ــ عدم الاسراف في انشاء وتكوين اللجان .

٢ ــ التزام القدر المعقول عند تحديد عدد أعضاء اللجان .

٣ ــ تعريف وتحديد سلطة اللجنة ومسئوليتها بدقة ووضوح .

٤ ــ حسن اختيار رؤساء اللجان وأعضائها .

٥ ــ تكليف أحد الاشخاص لخدمة اللجنة وتحضير طلباتها .

٦ ــ القيام بالاجراءات التي من شأنها تسهيل عمل اللجنة مثل : توفير البيانات والحقائق والمعلومات ، وتحضير جدول الأعمال .

٧ ــ تبسيط الشروط الشكلية والموضوعية اللازمة لصحة اجتماعات اللجان .

٨ ــ تنظيم المناقشات داخل اللجان وتقسيم الموضوعات منعاً للتكرار وإضاعة الوقت .

٩ ــ على أعضاء اللجان التجرد من الأهواء والميول الشخصية وذلك للخروج بقرارات سليمة معقولة .

١٠ ــ تحرير محاضر تثبت تواريخ ووقائع الاجتماعات . ومتابعة أعمال اللجان . وتحديد الفترات الزمنية لكل لجنة .

١١ ــ ضرورة الفصل بين اتخاذ القرارات وتنفيذها ، ووجوب دراسة توصيات اللجنة .

١٢ ــ تخصيص حدود قصوى للمكافآت المالية . وضرورة تقييم الأعضاء عن طريق تقدير مدى فاعلية الاسهام بالنسبة لهدف اللجنة .

وفي **الفصل الثامن** وفي بحث بعنوان الجوانب الاجتماعية والبيئية للتكامل الاداري والتنظيمي بين المدن العربية يؤكد الباحث أن المدينة العربية تواجه العديد من المشكلات التي تحد من فاعليتها في تنمية طاقتها وامكاناتها . والمشكلات ــ كما يشير ــ نوعان : إما نقص واضح في الامكانات المادية رغم وجود طاقات بشرية قادرة على استيعاب تلك الامكانات « إن كانت متاحة » أو فائض ملحوظ يميزها في الوقت الذي لا تتوفر فيه تلك الطاقات البشرية الفاعلة . ومن هنا كان مطلب « التكامل » أمراً حيوياً لنمو المدن العربية ككل . وللتكامل صور شتى ومستويات متعددة منها السياسي ، والاقتصادي ، والاجتماعي ، والثقافي ، والاداري ، والتنظيمي . الخ ..، ويبدأ التكامل محلياً داخل المدينة الواحدة ثم يمتد ويتسع ليشمل المدن العربية كلها . ويشير الباحث إلى أن معظم المجالات السابقة نالت جزءا من الاهتمام من قبل الكتّاب والمفكرين باستثناء الاطار الاجتماعي والبيئي اللذين لم ينالا نفس الاهتمام ، ومن هنا جاء اختياره لعنوان البحث الذي يهدف إلى تحليل الجوانب الاجتماعية والبيئية من خلال ستة موضوعات رئيسية هي :

١ ــ المدخل متعدد الانساق : ويتناول قضية المدينة وظروفها ومشاكلها من خلال عدة اتجاهات :

أ ــ الاتجاه الجغرافي .

ب ــ الاتجاه الاقتصادي .

جـ ــ الاتجاه الاداري السكاني .

د ــ الاتجاه الاجتماعي البيئي .

٢ ــ الاطار الاجتماعي البيئي للمدينة العربية .
٣ ــ انماط الهياكل الادارية السائدة في المدن العربية ، وتشمل :

أ ــ النمط الثابت « التقليدي » .
ب ــ النمط المتغير « لملاحقة التطور » .
جـ ــ النمط الملائم « لبيئة المجتمع ووظائفه » .
د ــ النمط المغترب « عن ثقافة المجتمع » .

٤ ــ الأساليب الادارية التنظيمية السائدة في المدن العربية .
٥ ــ المشكلات البيئية الاجتماعية المعوقة للتكامل .
٦ ــ استراتيجيه مقترحه للتكامل الاداري والتنظيمي بين المدن العربية .

ومن خلال المواضيع السابقة يؤكد الباحث أن التكامل مطلب له أهميته وضرورته ، وأن المدينة العربية في أمس الحاجة إلى اجراء عديد من دراسات الحالة « Case Study » فكل مدينة تقريباً ينقصها الوصف المبدئي الشامل لجميع أبنيتها الاجتماعية ، وتركيباتها البيئية ، وهياكلها الاقتصادية ونظمها السياسية ، وأُطرها الثقافية . ولا شك أن الدوافع المحلية لقيام التكامل الأداري والتنظيمي بين المدن العربية تتجمع في محورين أساسيين : الأول يتصل بالبشر ويتبدى بوضوح من خلال هجرة السكان من مكان إلى آخر داخل المنطقة العربية وإلى المدن خاصة . أما المحور الثاني فيتعلق « بالموارد المادية » ، حيث لا يكفي أن يتوفر المورد المادي بل يجب أن يصاحبه أيضاً التسيير ثم الاستخدام الأمثل لتلك الموارد والتخطيط .

ويشير الباحث أيضا إلى أن الجهود المبذولة حالياً بشأن قضايا المدينة العربية غير كافية اذا هي ظلت حبيسة قاعات المؤتمرات والندوات ، وإذا لم تتجاوز الحيز الورقي . ويؤكد على ضرورة الاهتمام العملي بتنفيذ القرارات الصحيحة التي تتخذ والتي ينبغي أن تكون لها الأولوية دائماً .

ويتناول الفصل التاسع **القرار الاداري وعملية اتخاذ القرارات في** البلديات التي تواجه متطلبات إنسانية متميزة والتي تتميز أيضاً بقربها الشديد من المواطنين وبعلاقتها القوية مع الحكومة المركزية ، لذا يمكن القول أن المسئولين في البلديات يتخذون قرارات مهمة ويومية ، بحيث أصبحت صفة « متخذ القرار » ملازمة للمسئول في الادارة البلدية . ويعتبر « اتخاذ القرار » من أبرز خصائص القيادة الادارية ، كما أنه أحد العناصر الخمسة التي تتكون منها العملية الادارية . وموضوع اتخاذ القرارات في مختلف مستويات ادارات المدن العربية هو من العمليات الحاسمة والضرورية التي ترجم خطط وبرامج وتنظيمات ومشاريع المجالس والأجهزة البلدية وتعطيها الطريق للتنفيذ .

ويمكن تعريف القرار الاداري من وجهة نظر القانون الاداري على أنه : عمل تقوم به الادارة للتعبير عن ارادتها الالزامية بإنشاء أو تعديل أو إلغاء المراكز القانونية ضمن الحدود الممكنة والمشروعة . وبموجب هذا التعريف يتكون القرار الاداري من العناصر التالية :

١ ــ الارادة الالزامية للادارة .
٢ ــ إحداث تغيير في المراكز القانونية .
٣ ــ قابلية القرار للتنفيذ من الناحية العملية .
٤ ــ المشروعية أو قانونية القرار .

كما يمكن تعريفه أيضاً من وجهة نظر علم الادارة العامة بأنه اختيار للحل الأمثل لمشكله مطروحة ، بهدف تحقيق النتائج في أقصر وقت وأقل جهد وبأقل النفقات وفي حدود الامكانات المتاحة . وتتلخص العناصر المكونة للقرار الاداري بموجب هذا التعريف مما يلي :

أ ــ وجود مشكلة إدارية .
ب ــ وجود عدة حلول مطروحة .
جـ ــ حرية اختيار الحل الأمثل .
د ــ وجوب توفر نتائج ايجابية من الحل .
هـ ــ القدرة على تنفيذ القرار .

ثم يتطرق الباحث إلى ذكر أنواع القرارات الادارية حيث يمكن التمييز بين مجموعات القرارات التالية :

أ ــ القرارات الفردية والقرارات الجماعية .
ب ــ القرارات الشخصية والقرارات التنظيمية .
جـ ــ القرارات الصريحة والقرارات الضمنية .
د ــ القرارات المكتوبة والقرارات الشفوية .
هـ ــ القرارات الأساسية والقرارات الفرعية .

أما فيما يتعلق بعملية صنع القرار الاداري فيميز رجال الادارة العامة بين مرحلتين مهمتين لهما أثر كبير في ولادة القرار الاداري وهي : المرحلة التنظيمية والمرحلة الانسانية . كما أن عملية اتخاذ القرار الاداري تتأثر بعدة عوامل هي :

١ ــ العامل السياسي .
٢ ــ العامل الاجتماعي .
٣ ــ العامل الخارجي . ويقصد به المؤثرات الخارجية التي تساعد على اتخاذ القرار الاداري أو تعوق صدوره . ومن أمثلة هذه المؤثرات :
ــ القرار الذي يصدر بهدف إرضاء رجال الصحافة .
ــ القرار المتعلق بترقية موظف كفء ويعوقه سلم الرتب والرواتب .
ــ القرار المبني على اجتهادات شخصية نتيجة غياب الاحصاءات والحسابات الاقتصادية ..الخ .

وبناءاً على ما سبق ذكره من دراسات حول أنواع القرارات الادارية وظروف اتخاذها يوصي الباحث بـ :

١ ــ ضرورة التعامل مع القرارات بالموضوعية البحته .
٢ ــ الفهم الصحيح للمشكلة التي يتوجب اتخاذ قرار بشأنها .
٣ ــ اتباع الاجراءات القانونية والادارية اللازمة للقرار قبل اعتماده .
٤ ــ اعتماد القرار ، وتبنيه ومتابعة تنفيذه ، والدفاع عنه .
٥ ــ عدم إهمال عنصر التوقيت لاصدار القرار .
٦ ــ معرفة كيفية تجميد القرار أو وقف مفعوله .
٧ ــ دراسة كافة المعلومات التي قد تعترض سبيل القرار أو تؤثر على تنفيذه وحل تلك المعلومات قبل تنفيذ القرار .
٨ ــ الابتعاد عن الانفعالات الشخصية أو الضغوط الخارجية .

وحول القرار الاداري أيضاً تطرق **الفصل الأخير من الباب الأول** إلى دراسة عملية اتخاذ القرار من وجهة النظر القانونية واستعرض تاريخ القرار الاداري ، وقسّم المراحل الأساسية التي تمثل الاطراد التاريخي والفكري لمفهوم القرار كعملية ادارية تنظيمية إلى مراحل ثلاث هي :

١ ــ استقلالية القرار عن شخصية الحاكم المكلف باصدار القرار .
٢ ــ تحديد مفهوم الدولة كفكرة مؤسسية .
٣ ــ خلق صلة مباشرة بين سلطة الحكم كمؤسسة والمشكلات التي تتناولها بموجب الأنظمة والقرارات التي تصدرها من أجل حلها .

ثم يعرض البحث بالتحليل والمناقشة المراحل الثلاث السابقة . ويناقش أيضا مشروعية إصدار القرار الاداري من حيث غايته وهدفه كعمل تنظيمي وعمل اختياري مفاهيمي ، ذلك لأن القرار يتضمن مجموعة من المفاهيم تصحبها الارادة لتحقيق غاية ما ، وهذه الارادة هي السمة البارزة لفعالية الادارة وقدرتها التنظيمية . وينتهي البحث إلى بعض النتائج والتوصيات ، منها :

١ ــ أنه لا بد من استقلالية القرار عن صاحب السلطة الذي يصدره .
٢ ــ إن القرار الاداري يكتسب مسوغاته من المشكلات التي تلح على الادارة ومن هنا لا بد أن يسبق وعي الادارة وعي المواطن وتطلعاته .
٣ ــ لا بد من دراسة عميقة للمفهوم التربوي والاجتماعي المتصل بالقيمة الحضارية للمجتمع لكي لا يدخل الغموض وعدم الفهم إلى الأطر الادارية وحتى لا تقع الغربة بين الواقع الاجتماعي ونماذج المخططين المستوردة .

ثانياً : في مجـال مشكـلات التطبيـق :

يتناول الفصل الأول من الباب الثاني **جوانب التنظيم الاداري ومشكلات التطبيق** في المدن والبلديات العربية وذلك من واقع النتائج المستخلصة من استبيان المدن العربية . وقد استعرض البحث فكرة الاستبيان وعناصره وتحليل بياناته ، وعرض كذلك للمشكلات القائمة في المدن والبلديات وأنواعها وأساليب احتوائها وعلاجها . ويؤكد الباحث على أن الاستبيان اعتمد على البساطة ووضوح العبارة والاتجاه المباشر إلى المعلومات ذات العلاقة . وقد تضمن الاستبيان العناصر التالية :

ــ بيانات عامة لتحديد هوية المدينة العربية .
ــ الشكل النظامي (القانوني) الذي تدار بمقتضاه المدينة واسلوب الادارة فيها .
ــ أسلوب إدارة الخدمات والأنشطة المختلفة والمصنّفة حسب نوعيتها .
ــ تطبيقات التنظيم الاداري وإيضاح التقسيمات الادارية للجهاز التنفيذي .
ــ الموارد المالية ومدى كفايتها .
ــ القوى البشرية : نوعيتها ، مدى كفايتها ، وكفاءتها .
ــ مدى استخدام المدن والبلديات لوسائل ومعدات التقنية الحديثة .
ــ تحديد المشاكل التي تواجهها البلديات مرتّبة حسب أهميتها .
ــ تحديد أوجه التعاون التي يمكن أن يقدم خلالها (المعهد العربي لانماء المدن) خدماته للبلديات والمدن .

ومن خلال دراسة إجابات المدن على الاستبيان وعناصره المذكورة يمكن **استخلاص** ما يلي :

أ ــ إن أنماط الادارة والتنظيم في المدن والبلديات في العالم العربي تختلف سواء من حيث هياكلها التنظيمية أو من حيث القوانين أو من حيث نشأتها . فبعض هذه الدول تأثر بالأسلوب الانجليزي في الحكم المحلي ، وبعضها الآخر تأثر بالنظام الفرنسي .

ب ــ جميع الأنماط والنظم الادارية المذكورة تدور في فلك واحد ، وتنهج نهجا متشابها لا يعدو أن يكون أحد أساليب اللامركزية الادارية أو عدم التركيز الاداري .

جـ ــ تبع التعدد في مسميات النظم والقوانين تعدد آخر مماثل في مسميات الوحدات والمجالس المحلية . وحظي مسمى « المجلس البلدي » بـ ٧٥ ٪ من مجالس مدن العينة ، بينما الـ ٢٥ ٪ الباقية تطلق على مجالسها مسميات مثل : الهيئة العليا ، اللجنة العليا ، مجلس الأمانة ، المجلس الحضري ، المجلس الشعبي ، اللجنة الشعبية الخ ..

د ــ عدم كفاية الأنظمة والقوانين واللوائح المعمول بها حالياً لتغطية جميع أنشطة البلديات ، وتضارب بعضها ، وعدم وضوح البعض الآخر منها . وفي مجال القوانين اتضح أيضاً أن أنضمة وقوانين ولوائح الاراضي والتعديات على الأملاك العامة قوانين تنقصها الفعالية .

هـ ــ ان معظم الخرائط التنظيمية لأجهزة المدن تتصف بعدم التنسيق الاداري وذلك بسبب تداخل الاختصاصات وعدم وضوح مسئوليات وواجبات كل ادارة وقسم . وتتصف أيضاً بالميل إلى المركزية والارتباط المباشر بالرئيس الأعلى للمدينة أو البلدية ، كما أنها صيغت وفقاً للتنظيم الهرمي التقليدي .

و ــ كشف تحليل استبيان المدن عن وجود كثير من عوائق الاجراءات التنظيمية ، وان كثيراً من المدن والبلديات لم تأخذ بعد بما وفره التطور التكنولوجي ، ولم تستفد من معطيات التقدم في أساليب الادارة والوسائل المساعدة مثل : أنظمة الحفظ واسترجاع المعلومات آلياً ، والاستعانة بالمصغرات الفلمية في حفظ الوثائق والمعلومات . ويعود ذلك في المقام الأول إلى ضعف إمكانات المدن المالية كما ورد في الاستبيان .

ز ــ تختص الأجهزة التنفيذية في المدن بصورة أساسية بالخدمات البلدية : نظافة ، عناية بالحدائق ، منح رخص البناء ، انشاء الأسواق ، الترخيص بالعمل ، صحة البيئة ، المراقبة . وهذه الاختصاصات اتضح أنها عامة بالنسبة ما يقارب من ٨٠ ٪ من

مدن العينة التي أجابت على الاستبيان ، أما باقي المدن فتقوم بهذه الخدمات سواء بالاشتراك مع الأجهزة المركزية أو فروع هذه الأجهزة بالمدينة . أما الخدمات الفنية مثل : تخطيط المدن والمشاريع الهندسية والاشراف على المباني فقد تبين أن ما يقارب من ٥٠٪ من مدن العينة تتولى هذه الأعمال .

حـ ــ يعاني أغلب المدن التي أجابت على الاستبيان (٧٧٪) من نقص ملحوظ في مواردها المالية مما يؤثر على مستوى اداء خدماتها للمواطنين ويشعرهم بتقصيرها .

ط ــ فيما يتعلق بالقوى البشرية ومدى كفايتها وكفاءتها أفاد أكثر من نصف مدن العينة بعدم كفاية ما لديها من القوى البشرية التي حددها الاستبيان بالفئات التالية (مهندسون ، اداريون ، مساعدون فنيون ، عمال مهره ، عمال عاديون) وتختلف درجة العجز في هذه الفئات من مدينة إلى اخرى اذ تحتل فئة الفنيين المساعدين رأس القائمة يليها العمال المهرة ثم المهندسون والاداريون . ومن حيث كفاءة القوى البشرية اتضح أن أكثر من نصف المدن والبلديات أفادت بحاجة العاملين لديها إلى التدريب لزيادة خبراتهم في مجال العمل البلدي .

ي ــ وحول مشاركة المواطنين تبين أن ما يقارب من ٧٠٪ من المدن والبلديات التي أجابت على الاستبيان تضم مجالس مدنها وبلدياتها أعضاء من المواطنين : منتخبين أو معينين ، وحول تعاون المواطنين أجابت ١٨ مدينة وبلدية فقط من (١٠٩) بوجود تعاون إيجابي ، وأجابت (١٥) بوجود تعاون جيد ، وباقي المدن (٧٦) افادت بأن التعاون عادي أو سلبي . ومن هذا يتضح بأن مشاركة المواطنين لم تصل بعد إلى المستوى المأمول ، وأن الربط بين المواطنين وأجهزة الادارة في المدن والبلديات لم يصل أيضا إلى الحد المطلوب .

وقد كشف الاستبيان أيضاً عن العديد من المشكلات التي تواجه أجهزة المدن والبلديات في قيامها بالمهمات المنوطة بها ، وقد أدرج البحث هذه المشاكل وصنّفها في المجالات التالية :

١ ــ الخدمات البلدية .
٢ ــ تخطيط المدن .
٣ ــ النمو الحضري للمدن .
٤ ــ التوعية العامة .
٥ ــ الادارة والتنظيم .
٦ ــ مشاكل عامة .
٧ ــ الموارد المالية .
٨ ــ القوى العامة .
٩ ــ الاحتياجات التدريبية .

وفي سبيل احتواء وعلاج مشاكل التنظيم والادارة بالمدن والبلديات العربية ، ومن واقع نتائج الاستبيان يقدم لنا الباحث مجموعة من **المقترحات والتوصيات** الجديرة بالاهتمام منها :

١ ــ في مجال النظم والقوانين :

ــ إعادة النظر في الأنظمة والقوانين واللوائح لتساير المتغيرات الاقتصادية والاجتماعية ، ولتستجيب لتطلعات المواطنين وطموحاتهم . على أن يستند أي تعديل أو تطوير للأنظمة والقوانين الحالية إلى دراسة عميقة لاحتياجات المواطنين الحالية ومتطلباتهم المستقبلية .

ــ الاهتمام بتشريعات الأراضي واستخداماتها ، وتشديد العقوبات على مخالفات أنظمة الأبنية .

٢ ــ فيما يتعلق بالهياكل التنظيمية :

ــ إعداد الدراسات والبحوث التنظيمية ، وإعادة النظر في الهياكل التنظيمية الحالية لتطويرها على الأسس والقواعد العلمية وبما يتواءم مع طبيعة وظروف اجهزة البلديات . كما يجب الأخذ بالنقاط التالية عند وضع الهياكل التنظيمية للبلديات :

ــ وضع العلاقات التنظيمية وخطوط السلطة .
ــ تحديد السلطات والاختصاصات .
ــ وضوح نطاق الاشراف .
ــ تطبيق مبدأ التفويض في السلطات .
ــ انسياب الاتصالات والأوامر الادارية .
ــ إبراز مبدأ التخصص والتكامل في ممارسة كل قسم لمهامه .

٣ ــ الأساليب التنظيمية والقوى البشرية :

ــ رفع مستوى اداء الوسائل المتبعة وإزالة اختناقات العمل ومعوقاته .

ــ تطوير الأدوات المستخدمة في العمل الاداري تحقيقا للدقة والسرعة .

ــ تحديد الاحتياجات الحقيقية من العمالة اللازمة للوحدات المحلية .

ــ إعداد دراسات لمواصفات وظائف البلديات ووضع حوافز مرغبة للاقبال عليها .

ــ العناية بالتدريب « قبل العمل ، أثناء العمل ، التدريب المتقدم ، التدريب التخصصي » كعنصر فعال في رفع مستوى الكفاية والأداء .

٤ ــ الشئون المالية ومشاركة المواطنين :

ــ تشجيع اقراض البلديات بشروط ميسرة ، ومعاونة البلديات في انشاء المشروعات الاستثمارية .

ــ زيادة الدعم الذي تقدمه الحكومة المركزية للبلديات ، أو دعم موقفها في زيادة تمويلها الذاتي بإطلاق يدها في حدود معقولة بفرض الضرائب والرسوم المحلية .

ــ دارسة إيجاد بنية اقتصادية تقوم عليها المدينة وتحدد معالم حاضرها ومستقبلها .

ــ تنظيم اللقاءات والاجتماعات بفئات المواطنين ، وايقافهم على جهود أجهزة البلدية وتشجيع الحوار معهم وتقبل آرائهم ونقدهم .

ـــ وجوب إلتزام المسئولين في المحليات بسياسة الباب المفتوح لما تؤدي إليه من نتائج ايجابية .

ـــ تنظيم الاتصال المستمر بوسائل الاعلام المختلفة ، وتنشيط دور العلاقات العامة في البلديات ، والاهتمام بالعمل الميداني .

وقد تطرق **الفصل الثاني** لمناقشة العوامل المسببة **للمشاكل البلدية** ومنها زيادة عدد السكان والهجرة من الريف إلى المدن وبعض المشاكل الجديدة الناشئة عن تطور العلوم والتقنية وما صاحب ذلك من تطوير فلفسة العمل بالبلديات ، وكذلك أثر الحركة الصناعية سلبا وإيجابا ، وتناول بالمناقشة أيضا بعض المشاكل الناجمة عن الطفرة في تنفيذ خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية .

أما فيما يتعلق **بالقوانين التخطيطية** فإن الفصل الثالث يعرض بايجاز لتطور هذه القوانين في الدول العربية والأجنبية . ويشير الباحث إلى أهمية إجراء تغييرات في النظام القانوني تبعا للتغيرات في النظامين الاقتصادي والاجتماعي لأن القواعد القانونية يجب أن تسير مع المجتمع وان تتصف بالمرونة ومواكبة متطلبات المجتمع ضمن مبادئ واسس التخطيط الشامل ، وأن تكون محدودة بشكل لا يسمح بالخروج عن المبادئ الأساسية . فإذا توفرت هذه الصفات أمكن تجنب ما يسمى مثلا « بمشكلة الضبط القانوني لتخطيط المدن » ، ويضاف إلى ذلك كله جعل الجهاز الاداري قادراً على تأمين الضوابط القانونية وتوعية المواطنين بأهمية ذلك . ثم يتطرق الباحث إلى المعوقات التي واجهت سير عملية التخطيط الحضري في العراق مثل : افتقار الكوادر التخطيطية من مختلف التخصصات في اجهزة البلديات ، وعدم وجود سياسة واضحة للتحضر ، وقصور القوانين وعجزها عن مواجهة تطور وتشعب طبيعة المشاكل التي تواجهها المدن والوحدات الادارية . ولمجابهة هذه المشاكل وغيرها ينتهي البحث إلى عدد من **المقترحات** لادارة وإعادة تنظيم مدننا العربية . ومن هذه المقترحات :

١ ـــ تحقيق التجاوب بين المسئولين ومجتمع المدينة عن طريق تلمس احتياجات ورغبات المواطنين ومحاولة تجسيدها في خطط وبرامج طويلة وقصيرة الأمد .

٢ ـــ يجب على المجالس البلدية أن تحدد بإيجاز ووضوح الأهداف التي تسعى إلى تحقيقها .

٣ ـــ تحسين مستوى التخطيط الاداري ، واستخدام الأساليب العلمية الحديثة ، وتوفير العدد الكافي من المخططين لكل مدينة .

٤ ـــ ضرورة تطوير التشريعات القديمة لتواكب تطور المجتمع وتقدمه .

وفي مجال **مشكلات التطبيق وتجارب بلديات بعض العواصم والمدن العربية** ، وأساليب الادارة والتنظيم فيها ، والخدمات التي تؤديها البلديات ، نجد أن الفصول الثمانية الأخيرة من الباب الثاني تتناول بحوثا نظرية وتطبيقية عن أمانة مدينة الرياض ، وبغداد ، وتجربة بلدية قسنطينة ، والمجالس المحلية في دولة الامارات العربية ، والمدينة العربية المغربية المعاصرة وتجربة التنظيم الاداري وتطوره فيها ، ودور الادارة الفنية للبلدية وتجربة اشتراك المواطنين في إصلاح وتجديد حيين من الأحياء القديمة في مدينة تونس ، واللجان الشعبية والرقابة الادارية في بلدية مدينة سبها ، ويتضمن الفصل الأخير معلومات عن تنمية وادارة البلديات في ضوء تجربة اسكتلندية والأساليب التي يتبعها مجلس المنطقة في جمع المعلومات ونشرها والخدمات التي يؤديها . وكما تختلف الهياكل التنظيمية الادارية لكل من البلديات السابقة ، فان المشاكل والتجارب التي مرت بها كل مدينة وبلدية تختلف أيضا من حيث النوع والعدد ، ورغم تنوع الأنظمة والأساليب وتعددها في البلديات العربية فانها جميعاً تكاد تتفق على المهمات والواجبات التي تقوم بها، اذ تنحصر هذه في تقديم أفضل الخدمات لسكان المدينة ، والاشراف عليها ، وتنظيمها والمحافظة على الصحة العامة ، وتقديم الخدمات الاجتماعية والثقافية والترفيهية الخ .. كما تبين من خلال استعراض تجارب بلديات بعض المدن العربية أنها تعرضت لعدة عوامل أدت إلى إحداث الاختلال الذي أصاب النسيج العام لتلك المدن منها : الزيادة الكبيرة في عدد السكان ، التوسع العمراني ، الهجرة المكثفة إلى المدن ، وتعقد شئون الحياة المعاصرة ، وتعدد متطلبات المواطنين من مختلف أنواع الخدمات التي تضطلع البلديات بتقديمها . أما فيما يخص النواحي الادارية والتنظيمية في المدن العربية التي قدمت عنها البحوث في الباب الثاني فاننا نجد اتجاها عاماً لدى السلطات فيها نحو اللامركزية الادارية ونحو التوسع في انشاء « فروع » أو « مديريات » في جميع أحياء تلك المدن . ورغم أن مدن أقطار المغرب العربي تتشابه من حيث نظام البلديات وأساليب إدارتها إلا أنها تختلف من حيث الاختصاصات الموكولة إليها من جهة ومن حيث التطور التاريخي الذي مرت به تلك النظم والأساليب من جهة أخرى .

ثالثاً : أساليب تطوير المدينة العربية .

يحتوي الباب الثالث من الكتاب على ثلاثة فصول تقدم في مجملها بعض أساليب التطوير الاداري في بلديات المدن العربية المعاصرة على النحو التالي :

١ ـــ الفصل الأول : يتضمن بحثا رائداً حول التحليل الاداري ، وهو عبارة عن طريقة علمية يمكن الاستفادة منها في تحليل أجهزة البلديات والمدن في اطار المدخلات الأساسية في التنظيم الاداري .

٢ ـــ الفصل الثاني : ويتضمن عرضا شيقا بأسلوب علمي رصين حول أهمية البحث العلمي في التطوير الاداري لبلديات المدن العربية المعاصرة بما يوفره من معلومات وما يقوم به من تحليل للاتجاهات وتشخيص للعوامل المؤثرة في المشكلات والتحديات .

٣ ـــ الفصل الثالث : ويشتمل على طرق ومجالات استخدام الحاسبات الالكترونية في إدارة البلديات .

وفيما يختص **بالتحليل الاداري** كبداية الانطلاق لتطوير المدينة العربية ، يؤكد الباحث في الفصل الأول أن بلديات المدن العربية تواجه تحديات عصرية متعدده ، فهي المدينة القديمة ، وهي المدينة التي يجب أن تقدم الخدمات العصرية المتعددة المتنوعة والتي تواجه أيضا زيادة مضطردة في اعداد سكانها وتواجه شتى أنواع المشكلات . وفي سبيل مواجهة هذه العقبات والتغلب عليها يتساءل الباحث عن مدى استفادة ادارات البلديات من تطبيق المبادئ العلمية الادارية . وبطبيعة الحال لا يمكن الاجابة على هذا السؤال دون دراسة ميدانية تحليلية للأجهزة المختلفة التابعة للبلديات العربية .

وهذه الدراسة أيضا تساعد على دفع عملية التطور الاداري في هذه المؤسسات . ولاجراء مثل هذا النوع من الدراسة يقدم لنا الباحث « دليلا أو مرشدا لتحليل الأجهزة الادارية في بلديات المدن العربية أو في أي مؤسسة خاصة أو عامة » ويقصد بالتحليل الاداري عملية القيام بمراجعة الأهداف السياسية للمؤسسة ، ومراجعة وتحليل الهياكل التنظيمية والأساليب الادارية للأجهزة ، والتأكد من أن التنظيمات والأساليب المتبعة تخدم الأغراض التي من أجلها أُنشئت المؤسسة . ويجب أن يكون تحليل المؤسسة على أنها نظام متكامل متداخل متأثر ببعضه . والمدينة العربية — كما يؤكد الباحث — في أمس الحاجة لأن ينظر إليها المُشرّع على أنها نظام متكامل مترابط الاجزاء ، وكل ما يتطلبه هذا التنظيم من أجهزة لا بد أن يكون في أيدي المشرفين على خدمة هذا النظام أي « جهاز البلديات » .

ويشير الكاتب إلى أهمية وفائدة إستخدام نظرية النظم لتحليل الأجهزة الادارية المختلفة ، وإن هذه النظرية تتكون من : المدخلات ، والعمليات ، والمخرجات ، والتغذية المستعادة ، ويقدم لنا الباحث شرحاً وافيا عن هذه النظرية ومقوماتها مدعماً بالرسوم والأشكال الايضاحية ، مؤكداً أن التحليل يمثل الخطوه الأولى نحو التطوير التحديث ولكنه ليس في — حد ذاته — حلاً لمشاكل الادارة في بلديات المدن العربية . ويقدم الباحث **مقترحاً لتحليل الجهاز الاداري في بلديات المدن العربية** في إطار ثلاثة عناصر هي :—

أ — المدخلات : وتشمل القوى البشرية ، والعناصر غير البشرية .
ب — العمليات : وتشمل التنظيم الاداري ، والعلاقات الاجتماعية .
جـ — المخرجات : وتشمل تطور الأفراد وإنتاجيتهم ، وحفزهم للعمل والابداع فيه .

فعند القيام بالتحليل الاداري نبدأ بتحليل هذه العناصر منفرده ثم ننظر إليها كوحدة شاملة ويلي ذلك تحليل مدى تحقيق المؤسسة لأهدافها المرسومة ، لأن التحليل لن يكون كاملاً بدون دراسة الأهداف الأساسية التي تتطور وتتغير مع مرور الزمن لذا فإن مراجعتها أصبحت ضرورية ومُلحّة لتحديثها . كما أن دراسة العناصر السابقة وتحليلها ستؤديان إلى معرفة مدى صلاحية الجهاز الاداري في بلديات المدن العربية ، لأن الجهاز الاداري ينبني على التحليل الاداري وهو بدوره يعتمد على عناصر التحليل .

وفي **الفصل الثاني** وحول « البحث العلمي ودوره في التطوير الاداري » يشير الباحث إلى أن **البحث العلمي** عملية لها قواعد وأسس ومناهج ومراحل ومتطلبات مادية وبشرية لا بد من توفرها حتى يحقق البحث نتائج عملية تسهم في التطور والتحديث . والبحث العلمي أيضا مسئولية تتكامل فيها الطاقات التقنية والبشرية والمادية والتي تتوفر لدى الهيئات والمؤسسات ومراكز البحوث والجامعات بحيث يتم التعاون والتنسيق فيما بينها لمساعدة الاداريين والمخططين في انتهاج السياسات والبرامج التنموية في المدى القصير والبعيد . ويعتمد البحث العلمي كذلك على التجارب السابقة وعلى الممارسة الفعلية لدراسة وتحليل الظواهر والمشكلات ، وهو يساعد في فهم الحقائق وفي الرد على أسئلة محدودة عن طريق جمع الحقائق والمعلومات والاحصاءات ويعتبر أفضل الوسائل لحل المشكلات وإجراء التغييرات النوعية والكميه . وللتدليل على أهمية البحث العلمي في مجال التنظيم الاداري للمدن العربية ، يشير الكاتب إلى أن استخدام البحث العلمي لأدوات التحليل ومقاييسه حول مختلف المجالات البشرية والمادية مثل القوى العاملة وخصائصها ، وتقييم التنفيذ الاداري ، وتكلفة العمليات مثل : (نظافة الشوارع ، الاشراف ، المعاينة) وتحليل الجدوى الاقتصادية والعائد الصحي للمشروعات والبرامج كل ذلك يساعد على اجراء الدراسات المقارنة والتوصل إلى نماذج عملية للعمل الاداري على المستوى المحلي والعربي . ويحدد الكاتب أيضا مجموعة من **الأسس** التي يجب أن يقوم عليها البحث العلمي في مجال تطوير الادارة في بلديات المدن العربية . وأهم هذه الأسس :

١ — أن يرتبط البحث بالأهداف العامة للخطط الاقتصادية والاجتماعية للدولة والأهداف الخاصة بخطط البلديات الحضرية .
٢ — أن يتناول مختلف جوانب التنظيم الاداري والخدمات التي تقدمها البلديات .
٣ — أن يتخذ البحث صفة الاستمرارية خاصة بحوث التقييم حتى يتسنى قياس الآثار الحقيقية للانجازات .
٤ — تهيئة المناخ للبحث العلمي عن طريق التخطيط لاستخدامه ، والاقتناع به والثقة بدوره وأهميته .

ويقسم البحث العلمي إلى ثلاثة أنواع :
أ — البحوث النظرية الكلاسيكية .
ب — البحوث التطبيقية .
جـ — البحوث التقييمية .

وتختلف هذه الأنواع من حيث هدف وخصائص ومضمون كل منها ، فبينما تسعى الأولى إلى الكشف عن الأنماط السلوكية في العملية الادارية ، وإلى اختيار النظم الادارية التي تتناسب مع ظروف كل مرحلة من مراحل التطور ، نجد أن النوع الثاني يتسم بالسرعة والدقة ويعالج موضوعات محدده تتناول مشكلات معينة ، مثل الدراسات الاستطلاعية ، دراسات البيئة ، البحوث التجريبية . أما النوع الثالث فله أهمية كبيرة خاصة في ادارة البلديات لأنه يعكس صورة صادقة للجهود المبذولة ومدى تحقيقها للاهداف ، ولأنه يضع أمام المسئولين المعيار النسبي لمدى نجاح وفعالية البرامج في تحقيق الأهداف والخطط والتنظيمات .

ويؤكد الباحث أن أي بحث علمي يجب أن يتم بموجب خطوات متتابعة لتكون النتائج موضوعية وايجابية ، وهي :

١ — تحديد موضوع البحث أو المشكلة .
٢ — تحديد الهدف من البحث .
٣ — تحديد المتغيرات والفروض .
٤ — مراجعة البحوث والدراسات السابقة .
٥ — تحديد منهج البحث وأدواته .
٦ — إختيار عينة البحث .
٧ — تجريب الاستمارة .
٨ — إعداد الباحثين وجداول التفريغ واتخاذ التدابير اللازمة .
٩ — تنفيذ الدراسة .

١٠ــ مرحلة تفريغ الاستمارات وتصنيف البيانات والمعلومات ، ثم جدولتها وتبويبها .

١١ــ تحليل البيانات والاحصاءات واستخلاص النتائج .

ثم يتطرق الباحث بعد ذلك إلى موضوع ادارة البحوث وتمويلها ، وأنواع البحوث اللازمة للتطوير الاداري ، وأنواع البيانات المطلوبة للتطوير الاداري (بيانات رسمية ، بيانات إنتاجية ، إدارية زمنية ، بيانات وظيفية مثل : التمويل ، التنمية ، الخدمات ، التخطيط ، الاسكان) ووظائف الادارة الأساسية (التخطيط ، الاشراف ، اتخاذ القرارات) .

وحول **تنظيم المعلومات وأهميته للبلديات** يؤكد الباحث على أنها العصب الحيوي لادارة بلديات المدن العربية وزيادة فعاليتها في تطور الخدمات للمواطنين ويتضح ذلك فيما يلي :

١ ــ مساعدة الاداريين في التخطيط والتنفيذ والتقييم .

٢ ــ تحديد العلاقات بين الأقسام والادارات .

٣ ــ اتخاذ القرارات على اسس علمية وحقائق مدروسة .

٤ ــ الاستثمار الأفضل للموارد المادية والبشرية .

ويمكن حفظ البيانات والمعلومات في « بنك المعلومات للبلديات »

وهو جهاز تزداد أهميته بازدياد وتنوع أعباء إدارة البلديات في مواجهة التحديات التي تفرضها التغيرات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية . ويقوم بنك المعلومات في البلديات بتشخيص الواقع البشري والمادي ثم تحديد الاحتياجات الأساسية . ويحتاج بنك المعلومات إلى عناصر كثيرة يجب توفيرها ليؤدي وظيفته على الوجه الأمثل « كالمساحات الكبيرة ، والاداريين والفنيين ، والآلات والأدوات والمعدات ، والتمويل المالي والبشري . الخ »

وتحتاج البلديات في نطاق التطوير الاداري إلى البحوث والمعلومات والبيانات حول مختلف المجالات التي تشارك فيها والوظائف التي تؤديها والمسئوليات التي تضطلع بها . وفي هذا الخصوص يمكن تحديد أربع مجموعات هي :

أ ــ المواطنون : السكان ، الاحتياجات .

ب ــ البيئة الطبيعية والاصطناعية .

جـ ــ الوزارات والهيئات الحكومية والأهلية .

د ــ قوة العمل ضمن التنظيم الاداري للبلديات .

وبعد شرح مفصل لهذه المجموعات ، ينتهي الباحث إلى عدد من **التوصيات والنتائج منها :**

١ ــ إن الاعتماد على البحث العلمي يسهم في الاستفادة المثلى من الموارد المادية والبشرية وفي توفير الوقت والجهد والمال .

٢ ــ تحتاج البلديات إلى عدد كبير من البيانات والاحصاءات والدراسات والمعلومات في مختلف مجالات الخدمة وتطويرها .

٣ ــ ضرورة إنشاء بنك المعلومات الحضرية في كل بلدية ، وبنك مركزي للبلديات .

٤ ــ ضرورة استخدام وسائل التقنية الحديثة في عملية البحث العلمي وجمع المعلومات .

٥ ــ توفير الأموال اللازمة للبحث العلمي لخدمة بلديات المدن .

٦ ــ ضرورة التعاون والتنسيق بين بلديات المدن العربية وبين الجامعات ومراكز البحث العلمي من أجل تخطيط البحث وتحديد الأولويات .

٧ ــ إعداد وتجهيز الكوادر لمختلف عمليات البحث العلمي وجمع البيانات ونشرها وتوزيعها وتحليل النتائج . كلها عمليات تقع ضمن مستويات المدن .

أما الفصل الثالث والأخير فيحتوى على بحث عن **مجالات استخدام الحاسبات الألكترونية في إدارة البلديات** . ويستعرض البحث أربعة مجالات رئيسية هي :

أ ــ تنظيم واستعمال المنطقة الجغرافية .

ب ــ النمو الاقتصادي والأنشطة المنتجة .

جـ ــ التعليم والثقافة والخدمات الاجتماعية .

د ــ تنظيم المعلومات الداخلية في إدارة البلديات .

واستخدام الحاسب الالكتروني داخل البلديات سيقود إلى استعمال كل المعلومات الموجودة داخل هياكل البلدية وإلى تنظيم سجلات الوثائق الرئيسية « الارشيف » . كما أن استخدام الحاسب الالكتروني سيسهل عملية الجمع بين القوانين الجديدة والقديمة وبين سجلات الوثائق الرئيسية والجزئية ويؤدي إلى امكانية وضع المعلومات في جداول منظّمة وقوائم إحصائية وبذلك يصبح البحث عنها واسترجاعها لدى الحاجة عملية آلية سريعة ، وبه تستطيع كل بلدية أن تكون وحدة متكاملة لكافة المعلومات عن المنطقة الواقعة في نطاق اشرافها ومسئولياتها . ثم يتناول البحث أنواع الأنظمة التي يمكن استخدامها داخل البلديات ، ويتعرض بعد ذلك في شيءٍ من التفصيل إلى الأسلوب الذي يجب اتباعه في برمجة المعلومات والوثائق والسجلات وتبويبها في إطار مجموعة من الأنظمة الجزئية محددة اهدافها ومهمتها الوظيفية وما يجب أن يتضمنه كل نظام من عناصر ومعلومات .



خاتمـة : كلمـة أخيرة

للدكتور محمد عبد الله الحمّاد

تميز الموضوع العلمي الذي أختير للمؤتمر السابع للمنظمة بأنه من موضوعات الساعة التي تحظى باهتمام كافة المنظمات التي تتعامل مع الادارة وتعني باستخدام واتباع الأساليب الحديثة فيها وتنظيم الأجهزة المنوط بها حركية الادارة وديناميكية التنظيم .

وإدارة الخدمات في المدن والبلديات تمثل محور الارتكاز في قطاع عريض يتصل بحياة الناس اليومية وشئونهم المحلية . وارتفاع مستوى الادارة في هذا القطاع وتطويرها بالمستحدث من العلوم ، والمناسب من معطيات التقنية يحقق وصول الخدمات العامة إلى المواطنين في سهولة ويسر ، ويخفف عن الحكومة المركزية أكثر أعبائها المحلية .

والمدن العربية ، ذات التاريخ والتراث ، لم تعد تقف جامدة أمام التطور تناجي ماضيها وتذكر أمجادها الخوالي ، بل أنها تعيش اليوم حاضرا مليئا بالحركة والنشاط وتسعى جاهدة في طريق التنمية والتقدم ، وتِعدُنفسها بموفور الجهد ودقة التصور وإعمال الفكر وتنظيم الحركة والنهضة الشاملة لمستقبل باسم مشرق بإذن الله .

لقد كشفت البحوث التي قدمها لهذا المؤتمر نخبة من المفكرين والخبراء والباحثين عن آفاق جديدة ورحبة في أساليب الادارة والتنظيم على المستوى المحلي يمكن أن تفيد منها المدن والبلديات العربية في سعيها نحو التقدم والتفوق . وبان من الاستبيان الذي شارك فيه أكثر من ثلث المدن الأعضاء الممثلين لست عشرة دولة عربية ، صدق تصويرها لواقع الأمر في أجهزتها القائمة ومدى اهتمامها بالأخذ بالأساليب الحديثة في الادارة والتنظيم لتطوير هذه الأجهزة وعلاج مشاكلها ودفع حركة التحديث فيها .

وأسْفرت اجتماعات المؤتمر وجلسات اللجنة الفنية المنبثقة عنه ، ومناقشات البحوث وتحليلات الاستبيان عن توصيات في الموضوع تناولت العملية الادارية في قطاع البلديات بمراحلها المختلفة واستعراض المشاكل واقتراحات الحلول المناسبة لها .

وبعد نأمل أن يكون هذا الكتاب قد أوفى بالغرض ووضع علامات بارزة على طريق النمو والارتقاء بأساليب الادارة والتنظيم في المدن والبلديات وأن يكون ما قدمه (المعهد)من جهد في هذا المجال خطوه موفقة على طريق العمل الايجابي البناء في خدمة أهدافه وأهداف (منظمة المدن العربية) ، ومع ما بذل من جهود لا ندعي أننا بلغنا الغاية . وقد يجد القارئ الكريم أو الباحث المدقق موضعا للنقد فهذا وارد ونحن بشر وقد نأمل في تقدير ظروف هذا العمل ونطمع في تزويدنا بما يعن من آراء وما يُرى من توجيه لعلاجه في طبعة قادمة بحول الله . واذ نبدأ بشكر الأخوة الخبراء والباحثين والزملاء مسئولي المدن والبلديات ، نذكر بالتقدير الدعم الكريم والمساندة الفعالة من جانب المكتب الدائم للمنظمة ومعالي الأمين العام الشيخ عبد العزيز يوسف العدساني والعون المتواصل والتشجيع المستمر من مجلس أمناء المعهد ورئيسه معالي الشيخ عبد الله العلي النعيم ولا يفوتني أن أُشيد بالمعاونة المشكورة والمشورة السديدة من جانب سعادة الأخ الأستاذ طالب الطاهر مدير عام المنظمة ومعالي الشيخ خليفة بلعيد شيخ مدينة الجزائر ورئيس المجلس الشعبي بها .

كما لا أنسى لأعضاء اللجنة الفنية تحملهم الكامل لأمانة العمل الذي عُهد به إليهم فكانوا جميعا على مستوى المسئولية ، ولا يفوتني أن اسجل تقديري للجهد الطيب الذي بذله أعضاء سكرتارية المؤتمر والأمانة العامة والمعهد وكل من أسهم في اخراج هذا العمل وقبل ذلك كله وفوقه أحمد الله وأشكره على توفيقه ورعايته للجميع .

المـلاحـق

* ★ كلمات الترحيب في حفل افتتاح المؤتمر السابع .
* ★ دور منظمة المدن العربية والمعهد العربي لإنماء المدن في تطوير المدينة العربية المعاصرة . وتطور العضوية في المنظمة .
* ★ الاطار العام للموضوع العلمي للمؤتمر السابع .
* ★ استبيان للمدن العربية حول موضوع المؤتمر .
* ★ قائمة الجداول الاحصائية والرسوم التوضيحية والخرائط .

ملحق رقم (١)

كلمات الترحيب في حفل الافتتاح
لإجتماعات المؤتمر السابع لمنظمة المدن العربية

كلمة الشيخ
عبد العزيز يوسف العدساني
أمين عام منظمة المدن العربية

اخواني وزملائي أعضاء المكتب الدائم

السلام عليكم ورحمة الله وبركاته ،

يسعدني أن أحييكم أطيب تحية بمناسبة انعقاد الدورة العشرين للمكتب الدائم في رحاب مدينة الجزائر العزيزة ، وهي دورة خاصة تنعقد بناء على قراركم في الدورة التاسعة عشرة بمسقط في يناير ١٩٨٣ لمناقشة قضايا محددة . ادرجت على جدول الأعمال الذي وزع على حضراتكم قبل حوالي شهر من هذا التاريخ .

اسمحوا لي أيها الإخوة ان ابدأ حديثي بتوجيه الشكر الجزيل والتعبير عن العرفان والتقدير باسمي شخصيا ونيابة عنكم وعن المدن العربية ومنظماتها إلى الأشقاء بالجزائر الباسلة ، وعلى رأسهم فخامة الرئيس الشاذلي بن جديد ، راجيا لهذا البلد العربي ــ الذي غدا موضع فخر واعتزاز لكل عربي لما أبداه من صلابة ، في سبيل الحق ، لا تلين وما قدمه من تضحيات هائلة فاستحق بذلك موقع الصدارة في سجل الخالدين ــ أن يمن الله عليه بالخير العميم . ان ما لقيناه من حفاوة وتكريم ورعاية قد جعل من وجودنا في هذا البلد الطيب فرصة للالتقاء بالشيم العربية الأصلية التي اتصفت بها امتنا العربية على امتداد الزمان ، بل كانت من أبرز سماتها التي عرفت بها بين شعوب الأرض . ولا يفوتني ، ونحن في هذا المقام ، ان اسجل بكثير من التقدير والامتنان للأخ خليفة بلعيد ، رئيس المجلس الشعبي لمدينة الجزائر ، ولزملائه الأخوة في المجلس الشعبي وفي البلديات ما بذلوه من جهود خيرة تجلت نتائجها فيما نشهده من حسن اعداد ودقة تنظيم لهذه الدورة وللمؤتمر السابع الذي نأمل جميعا أن يكون نقطة الانطلاق لمنظمة المدن العربية نحو آفاق ارحب في مجالات التعاون العربي ، وأن يكون انعقاده في مدينة الجزائر فأل خير على مدننا العربية كافة .

لا اريد أن أطيل عليكم أيها الاخوة فأنا أعلم وأنتم تعلمون أن الجهود كلها مكرسة للمؤتمر ، ولذا فان مهمتنا في هذه الدورة تكاد تكون محددة بمراجعة أخيرة لمشروع جدول أعمال المؤتمر السابع بعد أن تم اقراره في الدورة التاسعة عشر ، ومراجعة موضوعات معينة تتعلق بتنظيم سير العمل بالمؤتمر مطروحة للنقاش بهدف استكمال التنظيمات التي أعدتها بلدية الجزائر بالتوصل إلى اقتراح متكامل لترشيح من يراهم المكتب الدائم لعضوية مكتب المؤتمر ورؤساء اللجان المنبثقة عنه ... وكذلك دراسة تقرير الأمانة العامة المتعلق بالعضوية بالمؤتمر .

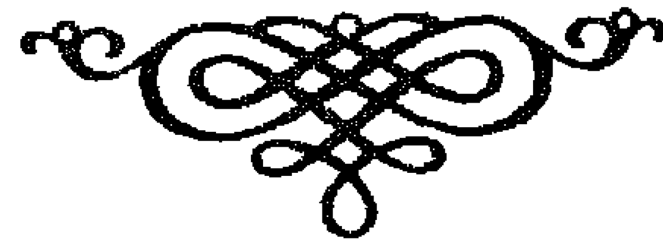


ولا يخفى على حضراتكم أن مجموعة من المنظمات الدولية والاقليمية التي ترتبط بمنظمة المدن العربية باتفاقيات تعاون وصداقة بالاضافة إلى مدن صديقة أخرى قد دعيت للمشاركة بهذا المؤتمر وبين أيديكم الآن كشف يتضمن أسماء المشاركين والهيئات التي يمثلونها ، وقد اعطيت هذه الوفود الفرصة لتوجيه كلمات للمؤتمر في جلسة الافتتاح . ومن الضروري عقد جلسات عمل جانبية مع كل وفد ... وتوزيع الادوار بين المدن الاعضاء لمرافقة الوفود في الحفلات الرسمية . وذلك بهدف اعطاء المشاركين صورة واضحة عن واقع المدن العربية ومنظمتها .

ان نجاح المؤتمر مسؤلية مشتركة وقد قدمت حكومة الجزائر وبلديتها كل الدعم وبذلت كل جهد . كما أن الأمانة العامة والمعهد العربي لانماء المدن بذلا كل جهد في سبيل ذلك ... وباعتقادي فان قراراتكم بشأن تنظيم أعمال المؤتمر حجر الاساس في انجاح جلساته وأعماله وبذلك تكتمل الصورة وهو مانسعى إليه ونرجو من الله التوفيق . كذلك أمامكم مناقشة التقرير الذي أعدته الأمانة العامة عن تصورها لكيفية انتاج « فيلم المدينة العربية » وإقامة « المعرض الدائم للمدينة العربية » ان ما بين ايديكم دراسة مختصرة لتنفيذ هذين المشروعين مع تقديرات أولية لتكاليفهما ، متضمنة البدائل التي يمكن اتباعها في انتاج الفيلم مع رأي الأمانة العامة في ايها هو الأفضل . والأمانة العامة اذ ترجو أن يتخذ المكتب الدائم ما يراه مناسبا من قرارات بهذا الشأن فانها تؤكد عزمها الاكيد وقدرتها على المضي قدما في تنفيذ ما تقررون بعد تأمين التمويل اللازم .

ولا يسعني في ختام هذه الكلمة الا ان اكرر شكر منظمة المدن العربية ومكتبها الدائم ومدنها والاعضاء لسعادة الأخ خليفة بلعيد ، رئيس المجلس الشعبي لمدينة الجزائر ، ولزملائه على علمهم الدائب وسهرهم المتواصل من أجل انجاح اجتماعاتنا في المكتب الدائم وفي المؤتمر ، راجين للجزائر الشقيقة دوام الرخاء والنعمة في ظل قيادتها الرشيدة ، وعلى رأسها فخامة الرئيس الشاذلي بن جديد .

والسلام عليكم ورحمة الله وبركاته .



كلمة معالي
الأستاذ عبدالله العلي النعيم
رئيس مجلس أمناء المعهد العربي لانماء المدن

كانت ندوة « المدينة العربية : خصائصها والحفاظ على تراثها الحضاري الإسلامي » التي عقدت في العام الماضي بطيبة الطيبة مثوى الرسول الكريم وعاصمة الدولة الاسلامية الأولى ، هي باكورة أعمال المعهد العربي لانماء المدن ، التي عهدت بها إليه منظمة المدن العربية .

ولقد كان لجلال المكان وعطر التاريخ وجاذبية الموضوع آثارها الواضحة في اقبال العلماء والخبراء والمفكرين على الندوة وتقديم عصارة فكرهم وخلاصة بحوثهم ، ثم حرصهم على حضور الندوة وزيارة المدينة المنورة .

وكان من حظ المعهد ان يعمل وسط هذه الظروف المواتية وان يقدم هذا الثراء العلمي والتقني في مجالات العمارة والنمو العمراني والتخطيط الحضري وما يتصل بها وكيف يلائم بين مقتضيات الحضارة ونفائس التراث العربي والحضارة الإسلامية وسماتها المميزة .

ثم كان الاختيار الثاني حين اسند المكتب الدائم للمنظمة اعداد جوانب الموضوع العلمي للمؤتمر السابع : « أساليب الادارة والتنظيم في خدمة المدينة العربية المعاصرة » إلى المعهد فنقلنا من الهندسة والتخطيط والمعمار إلى الادارة والتنظيم وكيف نرقى بمستوى اداء الأجهزة المحلية بالمدن والبلديات .

وحاول المعهد أن يظل عند موضع التقدير والثقة فيه فشكل لجنة فنية للموضوع العلمي للمؤتمر وحدد لها صلاحياتها ومسئولياتها وابعاد حركتها وخطوط اتصالها واسند رئاستها لمدير المعهد سعادة الأخ الدكتور محمد عبد الله الحماد الذي اعطاها من وقته وجهده ومتابعته الكثير .

وبالتعاون الكامل والتنسيق المثمر مع الأمانة العامة للمنظمة ممثلة في معالي الأخ الشيخ عبد العزيز يوسف العدساني ومدينة الجزائر الباسلة ورئيسها معالي الأستاذ خليفة بلعيد بدأنا خطوات العمل في محورين :

أولهما : الجانب الاكاديمي والنظري .

وثانيهما : الجانب التطبيقي والعملي .

وقد استعنا في الجانب النظري بالجامعات والمؤسسات العلمية المتخصصة والخبراء والباحثين المعنيين بشئون المدن والمحليات والبلديات وادارتها .

وركزنا في الجوانب التطبيقية على خبرات وتجارب الأخوة مسئولي المدن والبلديات وكان من بينهم من اسهم بتقديم بحوث جمعت بين النظرية والتطبيق .

وفي التقرير المقدم من الأخ الدكتور الحماد الخطوات التفصيلية التي خطتها اللجنة الفنية في اعمالها التحضيرية للموضوع العلمي للمؤتمر .



وإذ أقدم وافر الشكر لكل من اسهم في الاعداد العلمي والتطبيقي ، احيى الاستجابة الكريمة للأخوة الأمناء والرؤساء ومسئولي المدن والبلديات الذين بادروا بتقديم تجاربهم وخبراتهم ومرئياتهم ومقترحاتهم للنهوض بادارة المدن العربية وبلدياتها والتي اثرت بحق عناصر البحث وعوامل التحليل وجوانب المقارنة ومستخلصات النتائج .

وكواحد منهم أحس بهم وبأعبائهم ، أقول لهم في مجال هذا الموضوع العلمي .. إن هناك من يذهب إلى أن ادارة المدن والبلديات قد اصبحت ذات ثقل غالب ينوء بحمله المسئول الذي عليه ان يلزم محراب الادارة عاكفاً على كشف اسرارها ، واستنطاق هويتها وهل هي فن له سمات ولمسات ؟ أم موهبة شخصية يهبها الله لمن يشاء ؟ أم علم واسع عميق الغور ؟ أم هي جماع كل أولئك وأنّي لمن يعمل وسط الناس وفي خضم العمل اليومي ومشاكله المتجددة ان يحيط بكل ذلك خيراً ... ؟

إنها رسالتكم فاقبلوها وأمانتكم فاحملوها وخذوا من كل جديد قدر طاقتكم ، واجمعوا بين العلم والبحث والممارسة .. فهذا قدركم والله يوفقكم .

وللأخوة العلماء والباحثين كل التقدير ، وللأخوين العزيزين امين عام المنظمة ورئيس المجلس الشعبي لمدينة الجزائر صادق المودة والاعزاز ..

والله ولي التوفيق ،،،



كلمة معالي
الشيخ خليفة بلعيد
شيخ مدينة الجزائر ورئيس المجلس الشعبي لمدينة الجزائر

بإسم الجزائر العربية المناضلة بلد المليون شهيد وبإسم المدن الجزائرية . أرحب كل الترحيب بالأخوة الأشقاء من المدن العربية والمشاركين في مؤتمرنا .

وإنه ليسعدني ويسعد جميع اخواني بالمجلس الشعبي للجزائر ان ينعقد في مدينتنا المؤتمر السابع لمنظمة المدن العربية تحت رعاية فخامة الشاذلي بن جديد رئيس الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية والأمين العام للحزب .

هذا اللقاء مع الأخوة الكرام من ممثلي المدن العربية على ساحة الوطن الكبير فرصة عظيمة لتوثيق الروابط وتقوية التعاون ودعم اواصر الود والمحبة بين الأشقاء ونرجو ان نوفق في اداء واجب الضيافة وان تتجاوزوا عما قد يبدو من قصور ، ففرحتنا بلقائكم قد استحوذت على كل مشاعرنا ، فهذا مؤتمركم وهذه مدينتكم التي آثرتموها بالفضل ، فلكم جميعاً منا الشكر الجزيل والثناء العميم .

وحتى ندلف إلى الموضوع العلمي للمؤتمر : « **اساليب الادارة والتنظيم في خدمة المدينة العربية المعاصرة** » اقول ان من توفيق الله على منظمة المدن العربية حسن اختيارها للموضوع وتوجيهه ومتابعته ، ومن الاختبارات الصعبة لمعهدنا الحديث « **المعهد العربي لانماء المدن** » ان تبدأ منظمتنا بتكليفه بتنظيم « **ندوة المدينة العربية** » التي اقيمت في المدينة المنورة مثوى نبي هذه الأمة محمد ﷺ ثم تثنى باسناد التحضير والاعداد للموضوع العلمي لهذا المؤتمر إلى المعهد الذي ينتظر له باذن الله النجاح الباهر بفضل تضافر الجهود وتعاونها على ما فيه الخير والعزة للمدن العربية .

لقد اشركتنا اللجنة الفنية في اعمالها وكانت على صلة دائمة بنا وبإبلاغنا أولا بأول بما ينفذ من خطة العمل ولئن بدأ منا بعض التقصير فقد تجاوز عنه الإخوة ، مقدرين اننا نقوم بمهمة اخرى في انجاح المؤتمر .

وقد كانت الخطة التي وضعتها اللجنة المشتركة من الأمانة العامة للمنظمة والمعهد العربي ومدينة الجزائر خطة طموحة بدأ الاعداد لها والتنفيذ منذ اللحظة الأولى لوضعها وتحرك كل منا لانجاز ما نُدِبَ له .

وترون ان الرغبة في الحصول على احدث معطيات العلم والنظريات الجديدة في علوم التنظيم والادارة لم تحجب الحركة الواعية نحو المدن العربية نستبين منها واقع العمل فيها وحركة الادارة في اجهزتها ومرئياتها ومقترحاتها لتحسين مستوى الأداء ورفع كفاية العاملين .

والعمل المعروض على حضراتكم يجمع بين النظرية والتطبيق وبين العلم والتجربة في قطاع هام وحيوي وخطير من قطاعات العمل الوطني في جميع البلدان .

اليكم نقدم جهودنا وافكارنا التي بلورناها من آرائكم وافكاركم ومما جادت به قرائح العلماء والمفكرين ، اثابهم الله .

وتمنياتنا للمؤتمر الموقر بكل نجاح وتوفيق .،،،

نبذة عن منظمة المدن العربية والمعهد العربي لانماء المدن ودورهما في تطوير المدينة العربية المعاصرة

منظمة المدن العربية :

لقد ارتبطت الحضارة والتحضر ونشأة المدن بالاسلام . وبلغت المدن العربية شأوا عاليا في الرقى والحضارة ، وعلى الأخص في عصور الاسلام الزاهرة . وبرزت « مكة المكرمة » التي ضمت أول بيت وضع للناس وشُرفت بالكعبة الكريمة التي أصبحت قبلة للمسلمين في كل مكان ، وظهرت « المدينة المنورة » كأول عاصمة للأمة الاسلامية حيث مثوى الرسول الكريم — ﷺ — واشتهرت مدن كثيرة كدمشق وبغداد والكوفة والبصرة والفسطاط والقيروان وفارس ومراكش وغيرها من المدن العربية والاسلامية .

وقد تميزت هذه المدن بطابعها العربي والاسلامي ، وخاصة في فنون العمارة ، كما كانت منارات للعلوم والآداب والفلك والطب والطبيعيات ومراكز أنشطة في مجال السياسة والتجارة والصناعة الراقية .

إلا أن هذه المدن ما لبثت أن تأثرت بما أصاب الحضارة العربية والاسلامية فتوارى معظمها تاركا مكانه لمدن أخرى في الغرب ساعدت النهضة الصناعية والتطور الحضاري هناك على ازدهارها .

ودارت عجلة الزمن وتطلعت الشعوب والحكومات العربية إلى اللحاق بركب الحضارة واستعادة ماضيها الزاهر . وتسابقت المدن والبلديات العربية إلى تحقيق هذه التطلعات ، وأسفرت جهودها عن نجاح نفر من المسئولين عن المدن العربية في انشاء « منظمة المدن العربية » عام ١٩٦٧ كمنظمة اقليمية متخصصة بشئون البلديات في الوطن العربي وتتخذ مدينة الكويت مقراً لها ولتأخذ على عاتقها — وفقاً للغرض من انشائها — تحقيق الأهداف التالية :

١ — رفع مستوى الخدمات والمرافق البلدية في المدن العربية وتطويرها بما يساعد على نجاح التخطيط العمراني للمدن العربية .
٢ — الحفاظ على هوية المدينة العربية وتراثها .
٣ — العمل على أن تكون المخططات العمرانية الشاملة لتوجيه المدن العربية منطلقة من واقعها الثقافي والاجتماعي والبيئي والاقتصادي .
٤ — تحقيق التعاون بين المدن الأعضاء لحل المشكلات المتجددة التي تواجهها .
٥ — رفع المهارات والقدرات ومستوى العاملين في المدن الأعضاء .
٦ — مساعدة المدن الأعضاء على تنفيذ مشروعاتها عن طريق مدها بالقروض المالية .

وانطلاقا من حرص المنظمة على أن تصل خدماتها الفعلية إلى المدن الأعضاء ، تبلورت فكرة إنشاء (**صندوق تنمية المدن العربية**) لمساعدة المدن الأعضاء في المنظمة على تنفيذ مشروعاتها التنموية عن طريق مدها بالقروض المالية . وتقوم المنظمة أيضا بالتعاون مع جامعة الدول العربية والمنظمات الاقليمية والهيئات والمؤسسات والجامعات والمعاهد المتخصصة العربية والأجنبية في مجال نشاطها وتبادل الدراسات والبحوث والخبرات معها . وفي مجال الجوائز بادرت المنظمة إلى تخصيص « **جائزة منظمة المدن العربية** » على النحو التالي :

« جائزة المشروع المعماري » وتمنح لأحسن مشروع معماري نُفذ في أي مدينة من المدن العربية الأعضاء في المنظمة ، ويمثل مرفقاً عاماً ، وعلى أن يبرز في المشروع جهد المهندس في استلهام التراث العربي الاسلامي وإعادة توظيف العناصر التاريخية وتطويعها لتطابق الظروف الاجتماعية والاقتصادية للبيئة ، ويظهر فيه احساس ثقافي لتقديم مشاهد ناجحة تدل على جدوى العمارة العربية الاسلامية وقيمتها في التطور والتنمية . كما أعلنت المنظمة أيضا عن « جائزة التراث المعماري » وتمنح لمدينة عربية تقديرا لجهودها في الحفاظ على معالمها التاريخية ، « وجائزة المهندس المعماري » وتنمح لمهندس عربي تقديرا لجملة الأعمال المعمارية التي قام بها والتي تؤكد ارتباطه بالعمارة العربية الاسلامية .

وفي الفترة من ١٩٦٧ — ١٩٨٠ م عقدت المنظمة ستة مؤتمرات عامة بُحثت فيها العديد من الموضوعات المهمة ، كذلك عقد « المكتب الدائم » ثلاثة وعشرين اجتماعا اتُخذ فيها الكثير من القرارات والتوصيات الهامة فضلا عن متابعة قرارات وتوصيات المؤتمرات العامة .

وخلال السنوات الثلاث عشرة الماضية التي هي عمر المنظمة ، استطاعت تحقيق انجازات كثيرة مما دعم الثقة لدى المدن العربية في أهمية

وفاعلية الدور الذي تقوم به ، وقد انعكس ذلك في توالي انضمام المدن العربية إلى عضوية المنظمة فارتفع العدد من ٢٧ مدينة لدى تأسيس المنظمة إلى نحو ٣٤٠ مدينة حاليا (١) .

ولقد نجحت المنظمة في تطوير نفسها وتنويع الوسائل لبلوغ أهدافها ، والفصل بين هيئاتها ومؤسساتها وتحديد اختصاصاتها ومسئولياتها وتهيئة الظروف الملائمة لتؤدي كل منها المهام المنوطة بها ، وفي اطار التخصص والتكامل قامت المنظمة باسناد مهمام وأعباء مجالات التدريب والبحوث والتوثيق والاستشارات إلى (المعهد العربي لانماء المدن) كمؤسسة علمية ثقافية استشارية .

ولقد بدأت فكرة انشاء جهاز علمي متخصص يتولى الجوانب العلمية والثقافية في مجالات خدمات المدن والنهوض بالمستوى الفني والعلمي لرجال البلديات والمدن العربية وتحديث طرق العمل وأساليب الادارة والتنظيم واجراء البحوث والدراسات والاستشارات تراود منظمة الدول العربية منذ قيامها .

وقد قرر المؤتمر العام الثالث للمنظمة الذي انعقد في تونس عام ١٩٧١ م انشاء مركز للابحاث والدراسات لخدمة المدن العربية . وطلب المؤتمر العام الخامس للمنظمة المنعقد في مدينة الرباط عام ١٩٧٧ م اتخاذ الاجراءات التنفيذية اللازمة لاقامة معهد يتولى هذه الجوانب . وقامت المنظمة بدراسات مستفيضة عن مشروع المعهد بعضها قامت بها الأمانة العامة للمنظمة بالتعاون مع المدن الأعضاء وبعضها تمت بالتعاون مع الأمم المتحدة (اللجنة الاقتصادية لغربي آسيا) وبعضها بالتعاون مع بعض بيوت الخبرة . وقد كشفت الدراسات التي قامت بها المنظمة أن المدن العربية تواجه مشاكل متعددة ومتشابهة نتيجة نموها وتطورها السريع الذي لم يسبق له مثيل في التاريخ . وهذا التطور والنمو السريع يشكل تحديا كبيرا للمدن العربية سواء من حيث تضاعف المساحة أو من حيث تضاعف السكان وتعدد أوجه تقديم الخدمات أو تطويرها .

ورأت المنظمة أنه لا بد من مقابلة التحدي بإنشاء جهاز علمي متخصص يعنى بتأهيل وتدريب الكوادر الفنية لبلديات المدن الأعضاء ويقوم بإعداد البحوث وتأمين الاستشارات وجمع الوثائق التي تسد احتياجات المدن الأعضاء .

وبفضل الله ثم فضل الجهود المشكورة التي قامت بها الأمانة العامة للمنظمة . وتعاون المدن الأعضاء مع المنظمة وافقت حكومة المملكة العربية السعودية مشكورة على إقامة المعهد وتحمل نفقات تجهيزه وتشغيله لمدة الثلاث سنوات الأولى لتأسيسه .

المعهد في خدمة المدينة العربية :ـــ

والمعهد مؤسسة علمية ثقافية استشارية تهتم بالمدينة في كافة مجالاتها واختصاصاتها وأغراضها ، وبالمدن العربية والشئون البلدية على وجه الخصوص . وهو الجهاز العلمي المتخصص لمنظمة المدن العربية في مجالات التدريب والاستشارات والبحوث والتوثيق ، وكل ما من شأنه دعم المنظمة والعمل على تحقيق أهدافها في رفع مستوى المدينة العربية وتطويرها مع الحفاظ على هويتها العربية والاسلامية وتراثها الحضاري . ومقره مدينة الرياض . وله شخصيته المعنوية وذمته المالية المستقلة . ويباشر مهامه بالتعاون والتنسيق مع الأمانة العامة للمنظمة . ويخدم المعهد من خلال نشاطاته المختلفة جميع الأجهزة البلدية في المدن العربية الأعضاء .

أهداف المعهد واختصاصاته :

يمكن أن نشير في ايجاز إلى الأهداف الأساسية للمعهد وهي التدريب واجراء البحوث والدراسات والاستشارات والتوثيق على المستوى الاقليمي للمدن العربية وبتركيز خاص على المتطلبات الانمائية لهذه المدن . ويعمل المعهد بالتعاون والتنسيق مع الأمانة العامة للمنظمة على تحقيق أهداف المنظمة في مجالات نشاطه مع العناية بصفة خاصة بالمهام التالية :

- إعداد وتنفيذ البرامج والدورات التدريبية والدراسية وتنظيم وعقد الندوات والمؤتمرات العلمية لاعداد عناصر قادرة ومؤهلة لادارة المدن والبلديات .
- الاشتراك في المؤتمرات العلمية الدولية والاقليمية والندوات واللقاءات العلمية التي تتصل بنشاطه .
- إجراء البحوث والدراسات في مجالات الانماء الحضري وفي كل ما من شأنه رفع مستوى المدينة العربية لايجاد الحلول العلمية والعملية لمشكلات المدن العربية المعاصرة . وتيسير الوسائل لتشجيع إعداد هذه البحوث والدراسات .
- تقوية قنوات الاتصال بالمدن وتحسس مشاكلها والعمل على تذليلها ونقل نشاط المعهد العلمي والتطبيق اليها استجابة لدعوتها عند الاقتضاء .
- دعم وتشجيع التعاون مع الهيئات والمنظمات والجامعات والمعاهد المتخصصة في مجالات النشاط المشترك داخل وخارج الوطن العربي .
- تقديم الخدمات الاستشارية والخبرات الفنية والمهنية للمدن العربية الأعضاء في كل المجالات الادارية والفنية والعلمية .
- إيجاد قاعدة للمعلومات والبيانات والاحصاءات عن كل ما يتعلق بنشاط المدن واصدار النشرات والاحصاءات والكتب والمجلات والدوريات وتصوير الأفلام وإقامة المعارض الخاصة والمشتركة والعناية بالمكتبة وتزويدها بأحدث المراجع والكتب وكل ما يساعد على التعريف بالمدن العربية وأوجه نشاطاتها .

الهيكل التنظيمي للمعهد :

- الرئيس الأعلى للمعهد هو وزير الشئون البلدية والقروية بالمملكة العربية السعودية « دولة المقر » .
- توزع الأمور التنظيمية على مستويين :

١ ـــ مجلس أمناء المعهد :

هو السلطة العليا للمعهد المشرفة على شئونه والمسئولة عن رسم سياسته العامة واقرار خططه وبرامجه واتخاذ القرارات الملائمة لتحقيق أهدافه ومتابعة

---

(١) أنظر قائمة تطور العضوية وبيان توزيع المدن في الأقطار العربية .

تنفيذها . ويشكل مجلس الأمناء برئاسة أمين مدينة الرياض ، وعضوية كل من : أمين عام المنظمة ، مدير عام المنظمة ، مدير عام المعهد (أمينا للمجلس) وتسعة أعضاء يختارهم المكتب الدائم للمنظمة من بين أعضائه كل سنتين ويجوز تجديد اختيارهم .

وأعضاء مجلس الأمناء الحالي هم أمناء ورؤساء مدن : جدة ، بغداد ، دمشق ، عمان ، طرابلس ، تونس ، الرباط ، الرياض . بالاضافة إلى أمين عام المنظمة ومديرها العام ومدير عام المعهد (الأمين العام للمجلس) .

٢ ـ مدير عام المعهد :

هو الرئيس المباشر لأجهزة المعهد المختلفة . والمشرف على شئونه العملية والفنية والادارية والمالية .

بدء نشاط المعهد :

حرص المعهد على أن يبدأ في مباشرة المهام الموكلة إليه على أسس تستند إلى الحاجات الحقيقية للمدن العربية وذلك من خلال القيام بأعمال المسح وجمع المعلومات التي تتيح للمعهد مواكبة هذه الحاجات وإعطاء الأولوية للموضوعات ذات الاهتمام المشترك بين المدن والبلديات .

وقد بادر المعهد باستطلاع آراء المدن الاعضاء . فوجه استمارات استبيان رأي لتزويد المعهد باحتياجات العاملين بالبلديات من الجوانب التدريبية وما تقترحه المدن من برامج أو من دورات لذلك . كما تم إرسال استبيان آخر بطلب البيانات الأساسية عن المدن ونظامها الاداري وتعداد سكانها ومساحتها إلى جانب الأجهزة الرئيسية بها من مصالح ومعاهد ومؤسسات وغير ذلك ليتسنى اصدار دليل يقدم تعريفاً عاماً لكل مدينة عربية . كذلك يتابع المعهد ارسال عدة استبيانات أخرى متخصصة لأغراضه المختلفة . كما أجرى المعهد العديد من الاتصالات ، فاتصل بحوالي ٧٠ جامعة ومعهدا متخصصا في الوطن العربي ، وحوالي ١٥٠ جامعة أجنبية ومعهدا متخصصا لاستطلاع مدى امكانية تعاونها مع المعهد في إقامة الندوات والبرامج التدريبية في الموضوعات التي تهم البلديات والمدن ليتسنى على ضوء ما يرد من اجابات وضع التخطيط المدروس للبرامج المختلفة . وقد تلقى المعهد اقتراحات جادة ومفيدة في هذا المجال .

بعض أمثلة من إنجازات المعهد :

أولا : في مجال الدورات التدريبية والندوات والمؤتمرات :

في مقدمة أهداف منظمة المدن العربية وجهازها العلمي المتخصص (المعهد العربي لانماء المدن) رفع مستوى الخدمات والمرافق البلدية في المدن العربية وإعداد العناصر القادرة والمؤهلة لادارة هذه الأجهزة وفق الأساليب والوسائل العلمية الحديثة في هذا المجال ومن بين أهم الأساليب التي يستعان بها لتحقيق هذه الأهداف : تنظيم الدورات التدريبية والبرامج العلمية والعملية وحلقات البحث والدراسة وعقد الندوات والمؤتمرات في مختلف الشئون البلدية لما يفيد المدن والبلديات ويرفع مستوى منسوبيها .

ويحظى التدريب بعناية خاصة واهتمام جميع الأجهزة المعنية وعلى الأخص المكتب الدائم للمنظمة ومجلس أمناء المعهد . فلم يخل اجتماع من اجتماعاتهما من موضوع يتعلق بالتدريب . كما أصدر المؤتمر العام السابع للمنظمة قرارات وتوصيات ركّزت على أهمية التدريب وتنويع الخطط التدريبية بما يتفق واحتياجات المدينة العربية وخصوصا المتوسطة والصغيرة .

ويأخذ الاعداد للدورات التدريبية والندوات والمؤتمرات وتنظيمها وادارتها ومتابعة نتائجها جهودا ضخمة من الأمانة العامة للمنظمة والمعهد سواء في ترتيب أولويتها أو إجراء الاتصالات في شأنها والارتباط مع الجهات العلمية والدولية المتعاونة مع المعهد ثم الاتصال بالمدن والبلديات الأعضاء في المنظمة للتعريف بها وأهدافها واطارها العام وبرنامجها والتنسيق بين الجانب النظري والجوانب التطبيقية والزيارات الميدانية وأخيرا التحليل العلمي والتقييم واستخلاص النتائج لتطوير البرامج إلى الأفضل .

ونوجز فيما يلي ما قام به المعهد في المجالات التالية :

أ ـ الدورات التدريبية والندوات والمؤتمرات التي تم عقدها في الفترة من عام ٨٠-١٩٨٤ :

١ ـ الدورات التدريبية :

أ ـ مديرو ومأمورو البلديات الحديثة بسلطنة عمان (٣/٢٨ ـ ١٩٨١/٤/٧ م) بمسقط .

ب ـ مدراء البلديات الحديثة في قلب الجزيرة العربية والخليج (١٨ ـ ١٩٨١/٥/٢٤ م) بعمان .

جـ ـ المشاكل الادارية للمدن المتوسطة (٩/٢٧ ـ ١٩٨١/١٠/١٨ م) ببرلين الغربية .

د ـ ادارة المدن والبلديات المتوسطة (٤/١٩ ـ ١٩٨٢/٥/٢ م) بميلانو بإيطاليا .

هـ ـ الوقاية من الحريق (١ ـ ١٩٨٢/٥/١٤ م) ببرلين الغربية .

و ـ النظافة والتخلص من النفايات ووسائل معالجتها (١٢ ـ ١٩٨٣/٣/٢٥ م) بمدينة جلزنكرشن .

ز ـ المشاكل الادارية للمدن المتوسطة (٧/٣٠ ـ ١٩٨٣/٨/١٤ م) ببرلين الغربية .

حـ ـ المشاكل الادارية للمدن المتوسطة (٩/٢٦ ـ ١٩٨٣/١٠/٨ م) بميلانو .

ط ـ ادارة النظافة والتخلص من النفايات والصرف (٥/٨ ـ ١٩٨٤/٥/٢٣ م) بمدينة جلزنكرشن .

ى ـ المشاكل الادارية للمدن المتوسطة (٨ ـ ١٩٨٤/٧/٢٥ م) ببرلين الغربية .

ك ـ تخطيط المدن وترميم الأحياء والمباني القديمة (١٥ ـ ١٩٨٤/٩/٢٩ م) ببرلين الغربية .

٢) النـــدوات :

أ ـ مشاكل ادارة المدن الكبرى (٢٠ ـ ١٩٨٠/٩/٢٦ م) بمسقط .

ب ــ المدينة العربية « خصائصها وتراثها الحضاري » (٢/٢٨ ــ ١٩٨١/٣/٥ م) بالمدينةالمنورة .

جـ ــ التخطيط الحضري في البلاد العربية (٨/٣١ ــ ١٩٨١/٩/١١ م) ببرلين الغربية .

د ــ دور البلديات في حماية البيئة بالمدن العربية (٥ ــ ١٩٨١/١٢/١٠ م) بالكويت .

هـ ــ سبل حماية المباني من الحرائق (ربيع الثاني ١٤٠٢ هـ/فبراير ١٩٨٢ م) بالرياض .

و ــ النخيل (٢٨ ــ ٣٠ جمادى الأولى ١٤٠٢ هـ/مارس ١٩٨٢ م) بالاحساء .

ز ــ الحفاظ على التراث والحضارة الاسلامية (١١ ــ ١٩٨٢/٤/١٢ م) بدمشق .

حـ ــ التكنلوجيا الحديثة في المكتبات (مايو ١٩٨٢ م) بالظهران .

ط ــ تكنلوجيا الطاقات المتجددة في خدمة البلديات (٩/٢٨ ــ ١٩٨٢/١٠/١ م) بتونس .

ى ــ المدن السعودية « انتشارها وتركيبها الداخلي » (١١ ــ ١٩٨٣/٣/١٣ م) بالرياض .

ك ــ أخطار السموم وعلاجها والوقاية منها (١٨ ــ ١٩٨٤/٢/٢٧ م) بالرياض .

ل ــ تصميم وتشغيل منشآت مياه الصرف في الدول النامية (٢ ــ ١٩٨٤/٨/١٦ م) باسطنبول .

م ــ الدراسات المقارنة لامدادات مياه الشرب في العالم (١٠/١٢ ــ ١٩٨٤/١١/٢٧ م) بهولندا .

٣ ــ المؤتمرات :

أ ــ المؤتمر العام السادس لمنظمة المدن العربية (١ ــ ١٩٨٠/٣/٤ م) بالدوحة .

ب ــ حماية بيئة البحر الأحمر وخليج عدن (٦ ــ ١٩٨١/٢/١٥ م) بجدة .

جـ ــ المؤتمر العاشر لمنظمة المدن المتحدة (١٥ ــ ١٩٨١/١١/١٨ م) بالدار البيضاء .

د ــ المؤتمر الثاني لمنظمة العواصم الاسلامية (١٤ ــ ١٩٨٢/٤/١٦ م) باسلام أباد .

هـ ــ المؤتمر الوطني للمستوطنات البشرية (١٢ ــ ١٩٨٢/٦/١٦ م) بعمان .

و ــ البيئة للجميع (٨/٣١ ــ ١٩٨٢/٩/٧ م) باسطنبول .

ز ــ شروط ومستويات المشاركة العامة في المدينة (١٨ ــ ١٩٨٢/١٠/٢٣ م) بكراكاس .

حـ ــ المؤتمر الرابع للمركز العالمي لكبريات مدن العالم « المسنون الكبار وخدمة البيئة » (١٤ ــ ١٩٨٣/٤/١٨ م) بتورين / ايطاليا .

ط ــ المؤتمر العام السابع لمنظمة المدن العربية (٤/٣٠ ــ ١٩٨٣/٥/٤ م) بالجزائر .

ى ــ رؤساء البلديات والمجمعات القروية بالمملكة العربية السعودية (٦ ــ ١٤٠٤/٥/٨ هـ) بالدمام .

ك ــ المؤتمر الثالث لمنظمة العواصم الاسلامية (١٦ ــ ١٩٨٤/٧/٢١ م) بأنقرة .

ل ــ المؤتمر الثالث لرؤساء بلديات المدن الكبرى « المرور والنقل والحركة في المدن » (١٥ ــ ١٨ أبريل ١٩٨٥ م) بميلانو / ايطاليا .

م ــ الحفاظ على الترث الحضاري المعماري الاسلامي في المدن (٢٢ ــ ٢٦ أبريل ١٩٨٥ م) بمدينة اسطنبول / تركيا .

ثانياً : مجال البحوث والدراسات :

ــ يتولى المعهد بجهازه الفني اجراء البحوث والدراسات في مختلف مجالات نشاطه لتوسيع افق المعرفة وتسهيل تبادل الخبرات بين المهتمين بهذه المجالات . ويشرف المعهد على حوالي ٣٠ بحثا هاما ودراسة عن المدن والبلديات العربية بما فيها موسوعة للتشريعات والقوانين والأنظمة واللوائح المتصلة بشئون المدن والبلديات تصدر على مراحل .

ــ مراجعة وتصحيح وتنقيح وفهرسة وتبويب مجموعات البحوث المقدمة لمؤتمرات منظمة المدن العربية والندوات والمؤتمرات والدورات ذات الأهمية واعدادها للطبع مع اضافة باب أو أكثر وتزويدها بالصور والايضاحات اللازمة لتعميم الافادة منها للعاملين في المدن والبلديات الأعضاء .

ــ بحث وتحليل وقائع استبيان النظافة والتخلص من النفايات الذي شارك فيه نحو ١١١ من المدن والبلديات العربية ، واعداد النتائج المستخلصة من الاستبيان كمؤشرات أولية للدراسة ، وتم إعداد ملخص لهذه الدراسة وقُدم للنشر ويرجى الانتهاء من الدراسة المتكاملة في وقت قريب بحول الله .

ــ اعداد دراسات عن :
* الأسواق العامة في المدن .
* تسمية الشوارع وترقيم المنازل والأساليب المختلفة المتبعة في المدن العربية .

وقد أعد المعهد تعميما عن كل دراسة وتم ارساله للمدن الأعضاء للمعاونة في جمع البيانات والحقائق اللازمة لكل دراسة لاستخلاص النتائج التي تفيد منها المدن في هذه المجالات .

ــ يقدم المعهد معاونته العلمية والتطبيقية للدارسين والباحثين في الموضوعات المتصلة بمجالات نشاطه ومدهم بالمعلومات والمراجع والدرسات ذات العلاقة بأبحاثهم ومساعدتهم على نشرها .

ثالثاً : مجال الاستشارات :

ــ يقوم المعهد بتقديم الخدمات الاستشارية الفنية والعلمية والمهنية إلى المدن والبلديات العربية في مجالات نشاطاتها المختلفة . وفي هذا الخصوص يعتز المعهد بمطالبته كل من بلدية الكويت وأمانة مدينة جدة لتنظيم أجهزتها ورفع مستوى منسوبيها وبما طلبته أمانة مدينة الرياض حول الكتاب الخاص « الرياض .. مدينة المستقبل » .

ــ الاتصال بالعديد من بيوت الخبرة والمكاتب والمؤسسات الاستشارية للتعاون معها في مجالات أنشطة المدن والعمل على إنشاء شبكة للاستشاريين العرب .

رابعا : مجــالات الترجمـــة :

ــ تساير الترجمة من اللغة العربية إلى اللغة الانجليزية والعكس الحركة النشيطة للبحث العلمي والدراسات في المعهد . فتمت ترجمة عشرات المقالات والأبحاث والدراسات في مختلف المجالات . كما تمت مراجعة ترجمة الطبعة الانجليزية من كتاب « الرياض .. مدينة المستقبل » والهياكل التنظيمية للحكم المحلي والادارة المحلية في الدول العربية .

خامسا : مجـال المعلومـات والتـوثيق :

في مجال تبادل المعلومات بين المدن العربية وتزويد الباحثين بما يحتاجون إليه من بيانات واحصاءات . ونظرا لأن المعلومات هي الوسيلة الرئيسية للوصول إلى المعرفة ، قام المعهد بإنشاء (مركز للمعلومات والوثائق) أُلحق به مكتبة علمية متخصصة . ويعمل المعهد على إثراء المكتبة بالمراجع والدوريات العلمية المتخصصة وكل ما يصدر في شئون المدن والبلديات من مؤلفات وبحوث ودراسات . وهناك اتصالات عديدة مع كبريات المكتبات في الوطن العربي والعالم الغربي ودور النشر العالمية للحصول على أحدث ما يصدر عنها من قوائم للمطبوعات خاصة في مجالات التخطيط المحلي والتحضير ومشاكله وحماية البيئة وتجميل المدن والادارة المحلية والنظافة والتخلص من النفايات .

وتضم مكتبة المعهد حاليا أكثر من سبعة آلاف كتاب ومؤلف ودورية عن الموضوعات ذات العلاقة بأهداف المعهد ، فضلاً عن شرائط الفيديو والكاسيت والخرائط والنشرات .

سادساً : مجــال الاعلام والنشــر :

ــ يقوم المعهد بإعادة طبع بحوث المؤتمرات العامة السابقة للمنظمة والندوات والدورات التدريبية ذات الأهمية في صورة جديدة ونشرها لتعميم الافادة منها .

ــ ومن اصدارات المعهد التي يعتز بها :

ــ كتاب « أبحاث ندوة المدينة العربية » باللغتين العربية والانجليزية .
ــ كتاب « التشجير وتجميل المدن » في طبعته الجديدة المنقحة .
ــ كتاب « الرياض .. مدينة المستقبل » باللغة العربية .
ــ كتاب «البلديات والخدمات الترويحية في المدن العربية » .
ــ كتاب « النفايات والتخلص منها ومعالجتها في المدن » .
ــ كتاب « إدارة المدن المتوسطة » .

وتحمل الشهور القادمة خطوات علمية لتنفيذ كتاب « الرياض .. مدينة المستقبل » باللغة الانجليزية والطبعة الجديدة منه باللغة العربية . كما يجري الاعداد حاليا لعمل موسوعة كبرى تضم جميع ما صدر حول المدن والبلديات العربية من قوانين وانظمة ولوائح لتكون بمثابة مرجع هام بالنسبة للباحثين والمدن .

سابعاً : مجـالات التعـاون الـدولي والعـربي :

يرتكز هذا النشاط على مقومات التعاون مع المنظمات والهيئات الدولية والعربية على اعتبار أن هذا المجال يوسع آفاق العمل ويغذي المعهد بفكر جديد يحتاج إليه الوطن العربي . ويؤمن للمعهد مساعدات علمية تضاف إلى الامكانات والجهود العربية والمتاحة .

ولتحقيق هـذا النشاط ، قـام المعهد منذ إنشائه (١٤٠٠ هـ/ ١٩٨٠ م) بإقامة العلاقات والتعاون مع الكثير من الهيئات والمنظمات الدولية الاقليمية والأجنبية ، وذلك وفقا لأسس التعاون العلمي والفني . كما قام ــ في إطار منظمة المدن العربية ــ بعقد الاتفاقيات الخاصة بهذه العلاقات عن طريق تنظيم علاقة عمل معها .

كما يتعاون المعهد مع المنظمات والهيئات الدولية والاقليمية العاملة في المجالات المماثلة لتحقيق تبادل الخبرات والتجارب . وهناك اتفاقيات تعاون فني بين هذه المنظمات فضلاً عن اتفاقيات للتعاون الثنائي والتعاون مع الهيئات والمنظمات العربية كالجامعات ومعاهد الادارة ومراكز البحوث والمكاتب الاستشارية العربية وذلك في إطار تبادل البيانات والبحوث والدراسات في المشاركة في القيام بأنشطة مشتركة في مختلف مجالات العمل وخاصة في التدريب والبحوث والاستشارات .

ومن الأمثلة على ذلك فقد عقدت (منظمة المدن العربية) و (المعهد العربي لانماء المدن) اتفاقيات تعاون وصداقة مع كل من (منظمة العواصم الاسلامية) ، (اتحاد المدن الافريقية) ، (اتحاد المدن البافارية) ، (المؤسسة الألمانية للانماء الدولي) ، (اتحاد مدن مرمرة والمضائق في تركيا) ، (المؤتمر الدائم لمدن وبلديات يوغوسلافيا) ، (منظمة المدن المتحدة) ، و (الاتحاد المركزي للبلديات اليونانية) .

استطلاع موجز لنشاط المعهد في المستقبل القريب :

تمتد مسيرة المعهد العلمية إلى الأمام ليقدم خدماته المتعددة إلى المدن العربية . ويتمثل ذلك في خططه المستقبلية عام ١٤٠٥ ــ ١٤٠٦ هـ للاستمرار في عقد الدورات التدريبية والندوات والمؤتمرات .. وفيما يلي ايجاز عن ذلك :

الدورات التدريبية :

أ ــ الخدمات البلدية والمرافق العامة . مقرر اقامتها خلال عام ١٩٨٦ م بمدينة برلين الغربية .
ب ــ تخطيط المدن وتجديد العمران للمباني القديمة ، مقرر اقامتها خلال شهر يوليو ١٩٨٥ م بمدينة برلين الغربية .
جـ ــ دورة متابعة لدورات المشاكل الادارية للمدن المتوسطة . مقرر إقامتها في نهاية عام ١٩٨٥ م في إحدى الدول العربية .
د ــ دورة ادارة النظافة والتخلص من النفايات . مقرر اقامتها خلال عام ١٩٨٥ م في إحدى مدن بافاريا بألمانيا الغربية .
هـ ــ دورة النظافة والتخلص من النفايات . مقرر اقامتها خلال فترة الخطة (١٩٨٦/٨٥ م) بمدينتي جلزنكرشن وميونخ بألمانيا الغربية .

٢) النـــــدوات :

أ ــ معالجة ظاهرة السكن العشوائي وأحياء الصفيح . المقرر إقامتها خلال عام ١٩٨٦ م في الرباط بالمملكة المغربية .

ب ــ المدن والكوارث . مقترح اقامتها في خطة عام ٨٥/١٩٨٦ م بالرياض .

جـ ــ ندوة بالاتفاق مع (معهد التعاون العلمي) بمدينة توبنجن بألمانيا الغربية حول : الحفاظ على البيئة في المدن ، أنظمة وقوانين البلديات والمحليات ، الحفاظ على التراث المعماري في الدول النامية .

د ــ ندوة أو أكثر بالتعاون مع (اتحاد المدن الاسبانية) حول : المحافظة على البيئة ، الحفاظ على التراث المعماري في المدن .

هـ ــ ندوة التعاون مع (اتحاد بلديات مدن بحر مرمرة والمضائق) حول الادارة المقارنة للبلديات في المدن العربية والتركية .

٣) المؤتمـــــرات :

ــ المؤتمر العام الثامن لمنظمة المدن العربية ، مقرر عقده في أوائل عام ١٩٨٦ م بالرياض حول « النمو العمراني الحضري في المدن العربية .. المشاكل والحلول » .

تطور العضوية في منظمة المدن العربية
حتى عام ١٩٨٤

السنة	عدد المدن المنظمة خلال السنة	العدد الاجمالي للمدن الاعضاء
١٩٦٧	٣٢	٣٢
١٩٦٨	١٣	٤٥
١٩٦٩	—	٤٥
١٩٧٠	—	٤٥
١٩٧١	١١	٥٦
١٩٧٢	٢	٥٨
١٩٧٣	٧	٦٥
١٩٧٤	٩	٧٤
١٩٧٥	٨	٨٢
١٩٧٦	٤	٨٦
١٩٧٧	٥٥	١٤١
١٩٧٨	٨	١٤٩
١٩٧٩	٢١	١٧٠
١٩٨٠	٢٠	١٩٠
١٩٨١	٣٦	٢٢٦
١٩٨٢	٥٨	٢٨٤
١٩٨٣	٢٣	٣٠٧
١٩٨٤	١٧	٣٢٤



توزيع المدن الأعضاء في منظمة المدن العربية
حتى عام ١٩٨٤

	اسم القطر	عدد المدن
١	المملكة المغربية	٧٠
٢	الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية	٣١
٣	الجمهورية التونسية	٣٦
٤	الجماهيرية العربية الليبية الاشتراكية الشعبية	١١
٥	جمهورية السودان الديمقراطية	٥
٦	جمهورية الصومال الديمقراطية	١٥
٧	المملكة الأردنية الهاشمية	٣١
٨	الجمهورية العربية السورية	٩
٩	الجمهورية اللبنانية	١٢
١٠	الجمهورية العراقية	١٨
١١	المملكة العربية السعودية	٢٢
١٢	دولة البحرين	١
١٣	دولة قطر	٢
١٤	دولة الامارات العربية المتحدة	٨
١٥	سلطنة عمان	٦
١٦	جمهورية اليمن الديمقراطية الشعبية	١
١٧	الجمهورية العربية اليمنية	٢
١٨	فلسطين	٣١
١٩	الكويت	١
٢٠	موريتانيا	٢
	المجموع للمدن العاملة	٣١٤
٢١	جمهورية مصر العربية (مجمّدة)	١٠
	المجموع العام للمدن الأعضاء	٣٢٤

ملحق رقم (٣)

الاطار العام للمؤتمر السابع

الموضـوع :
أساليب الادارة والتنظيم في خدمة المدينة العربية المعاصرة

★ النظرية العامة في الادارة وأساليب تطبيقها في البلديات وأجهزة الادارة المحلية :

ـــ الادارة كعملية تنظيمية حركية مستمرة في حياة المنظمات وتوجيهها .
ـــ الادارة ودورها في عملية اتخاذ القرارات في البلديات وتنفيذها ومتابعتها .
ـــ الادارة ودورها في البحث عن معوقات العمل في المدن والبلديات ، وعلاج المشاكل .
ـــ الادارة كنظام وعلم وممارسة وتجربة في المدن والبلديات والمحليات وعلم تطبيقي أكثر منه نظرى .
ـــ الادارة وأفراد المنظمة ، والسلوك الاداري ، والعلاقات الانسانية .
ـــ تطور نظرية الادارة وتأثيرها على ادارة المدن والبلديات .
ـــ الادارة والقيادة في المدن والبلديات .
ـــ البلديات وخدمات المدن : الأجهزة المحلية التي تتصل بحياة المواطن في ألصق الخدمات اليومية وأقربها منه . تعدد فروع النشاط بالبلديات وتنوعها .
ـــ أساليب الادارة المطبقة في البلديات والمدن : مركزية ، لا مركزية بيروقراطية ، ديموقراطية ، مشتركة ، محاسن ومثالب كل أسلوب .
ـــ اساليب مقترحة علمية وتطبيقية لرفع مستوى اداء الخدمات البلدية وتسيير العمل في اجهزتها مع الاستفادة بمعطيات العلم والتقنية في مجالات الادارة الحديثة .

★ التنظيم الاداري .. وتطبيقاته في المدينة العربية الحديثة :

ـــ نظريات التنظيم وتطورها ، النظريات الحديثة في التنظيم الاداري .
ـــ الهياكل التنظيمية .. بين النظرية والتطبيق :
ـــ البعد الرأسي والبعد الأفقي ، ودور كل منهما في إنسياب العمل .
ـــ السلطة والمسئولية ، ومستوياتهما داخل الهيكل التنظيمي العام .
ـــ نطاق التمكن أو مدى الاشراف .
ـــ الأجهزة التنفيذية والأجهزة المعاونة والاستشارية واللجان .
ـــ حركية التنظيم داخل الجهاز الوظيفي وآثارها على مستوى الانجاز .
ـــ الخرائط التنظيمية ، وأنواعها واشكالها .
ـــ تطبيقات قواعد التنظيم على أجهزة البلديات والمدن :
ـــ دراسة طبيعة العمل بأجهزة الخدمات والشئون البلدية .
ـــ تبسيط الاجراءات وتيسير التعامل مع المواطنين .
ـــ قنوات الاتصال بين أجهزة البلديات المختلفة .

★ القيادات القادرة .. ودورها في ادارة البلديات والمدن :

ـــ تعريفات القيادة .
ـــ مقومات القيادة : المقدرة ، المهارة ، المؤهلات العلمية والفنية ، المميزات الشخصية ، الصفات الجسمانية والذهنية ، الخبرات ، الرغبة في التقدم والنجاح .. الخ .
ـــ قيادات البلديات والمدن :
ـــ مقومات تضاف الى المقومات العامة : الرغبة في العمل في قطاع البلديات ، الاحاطة بأبعاد القطاع وتنويع وتعدد انشطته ، القدرة على التنسيق والتعامل مع المواطنين والعمل الميداني .
ـــ مستويات العمل القيادي في المدن والبلديات : مدن كبيرة وعواصم ، فروع المدن الكبرى (بلديات فرعية) ، مدن متوسطة ، مدن صغيرة ، قيادات معينة ، قيادات منتخبة .
ـــ الاحاطة بطبيعة العمل في القطاع ، والمقدرة على المزج بين التخطيط والتنظيم والتوجيه وتوزيع الأدوار والتنسيق واتخاذ القرار .

ــ دور منظمة المدن العربية والمعهد العربي في تنمية القيادات الادارية بالمدن الأعضاء وإعدادهم وتدريبهم ومتابعة نشاطهم .

★ اتخاذ القــرار الاداري :

ــ التعريف بالقرار الاداري ، عناصره ، أنواعه .
ــ اتخاذ القرار عملية ادارية تنظيمية .
ــ عملية صنع القرار ، لم تعد بيد شخص واحد ، بقدر ماهي تعبير عن عمل وجهد أجهزة متعددة واحيانا مجالس ولجان ، واحيانا اخرى يستعان بالكمبيوتر .
ــ العوامل التي تدخل في صنع القرار : البيانات والمعلومات ، البدائل المطروحة ، التوقيت .
ــ العوامل العملية والتنظيمية والبيئة والنفسية التي تدخل في صنع (اتخاذ) القرار .
ــ كيف نساعد قيادات البلديات والمدن على اتخاذ القرارات الرشيدة في الوقت المناسب .

★ مشاكل التنظيم الادارية في البلديات :

ــ ماذا يعني التنظيم بصفة عامة .. وفي قطاع البلديات خاصة .
ــ طبيعة المشاكل التنظيمية في البلديات .
ــ وظيفة التنظيم في قطاع البلديات :
ــ التنظيم في البلديات واتصاله بمصالح الجماهير ومتطلباتهم .
ــ البيئة التنظيمية : ضغوط الرأي العام ، نوعيات الأفراد ، النظرة التاريخية الى الديمقراطية ، الجوانب الحزبية ، نوعات الخدمات ومشاكلها .
ــ التنظيم بمراعاة المناطق والأحياء وطبيعة العمل في كل منها .
ــ التنسيق المنظم بين الوحدات المختلفة بمراعاة عناصر التخطيط ، التوجيه ، التنظيم العضوي ، التنظيم الوظائفي ، الأجهزة المعاونة ، اللجان الاستشارية والتنفيذية ، التسلسل الوظيفي .
ــ وحدة الأمر وحدودها ، نطاق الاشراف .
ــ المشاكل الانسانية والتنظيم ، الأفراد والعمل .
ــ مرئيات حول تطوير أساليب التنظيم الاداري في حل مشاكل البلديات .

★ العلاقات والاتصالات في إدارة البلديات :

ــ القائد الاداري المسئول في البلديات أو المدينة : مهامه وعلاقاته واتصالاته بالمجالس والهيئات ، وبالمؤسسات والمصالح التي تعمل في مرافق أو خدمات المدينة .
ــ العلاقة بالمجالس المنتخبة أو الهيئات التخطيطية :
ــ ماذا يطلبه المجلس من القائد الاداري .
ــ مايتوقعه القائد من المجلس .
ــ توزيع العمل .
ــ قرارات وتوصيات المجالس .
ــ التقارير الدورية والخاصة .
ــ مجال عمل القائد الاداري ودورة في وضع القرارات موضع التنفيذ .
ــ العلاقة بالأجهزة الحكومية والهيئات التي تعمل في مرافق وخدمات المدينة :
ــ اساليب التنسيق والتعاون بين هذه الأجهزة والبلديات .
ــ دراسة مقارنة لبعض المدن العربية والوصول الى توصيات ومقترحات لتنظيم هذه العلاقات والاتصالات.

★ الاستشارات الادارية : ومدى الحاجة إليها في قطاع البلديات :

ــ الادارة ، كعنصر أصبح أساسياً وضرورياً في المنظمات الكبرى والمتوسطة .
ــ الادارة ، كمنهج يزداد الاقبال عليها كلما ظهرت الحاجة للأخذ بالمستحدثات في العلوم والتقنية ، ومقومات المستشار الاداري علماً وخبرة .
ــ ازدياد عدد المستشارين الاداريين ، وتزايد الاقبال عليهم والاستفادة من خبراتهم وتخصصاتهم .
ــ المكاتب الاستشارية الادارية ، الخاصة وذات الطابع العام .
ــ انتشار بيوت الاستشارة الادارية في كثير من الدول المتقدمة : كأمريكا وألمانيا وانجلترا وفرنسا واليابان وتخصص بعضها في مجالات معينة في الادارة ، ومن بينها مجال ادارة البلديات .

★ مراكز الوثائق والمعلومات والكومبيوتر واهمية استخداماتها في قطاع المدن والبلديات .

ــ التعريف بهذه المراكز واستخداماتها واثارها في تسهيل الأعمال وتبسيط الاجراءات .
ــ دور هذه المراكز في اتاحة البيانات والمعلومات الدقيقة في الوقت المطلوب والمناسب ، وفي الاطمئنان الى اتخاذ القرار .
ــ قطاعات تحتاج الى هذه الأساليب الحديثة : امثلة :
أ ــ الأراضي التابعة للبلديات ومشاكلها .
ب ــ رخص البناء .
جـ ــ رخص المحلات العامة والرخص المهنية .
ــ أمثلة من المدن والبلديات التي تستخدم هذه الأساليب وما حققته من نتائج .
ــ مرئيات حول تبسيط استخدام هذه الأساليب وتخفيض تكاليفها .

استبيان المدن العربية حول موضوع المؤتمر

تقديم

عن استبيان موضوع المؤتمر السابع لمنظمة الدول العربية

* الاستبيان المرفق صمم لخدمة المدن العربية الأعضاء في المنظمة ورغبة في تنسيق مشاركتها في أعمال المؤتمر بما تقدمه من أفكار وآراء وتجارب في ميادين العمل وتصوير دقيق لحجم المشاكل وأبعادها .
* ويحاول الاستبيان جمع أكبر قدر ممكن من الحقائق والمعلومات التي تفيد موضوع المؤتمر والتعرف على آراء المسئولين في المدن العربية عن الأساليب والأنظمة المتبعة والخدمات التي تؤدى والأجهزة القائمة بالعمل في هذه المدن وصلاحيات واختصاصات كل منها ومستوى أدائها ومدى الحاجة إلى تدريب العاملين فيها ، والموارد المالية ووسائل تنميتها وبصورة عامة كل ما يساعد على تطوير أساليب العمل وتبسيط اجراءاته ورفع مستوى الأداء والنهوض بإدارة المدن والبلديات العربية .
* وسوف تستخدم المعلومات المستخلصة من هذا الاستبيان في إثراء الدراسات والأبحاث التي سيتناولها المؤتمر حتى تكون الآراء والمناقشات مبنية على أسس واقعية ومنطلقة من حقائق موضوعية وتجارب عملية يمكن على ضوئها الخروج بمقترحات وتوصيات علمية وعملية قابلة للتطبيق تساعد على تطوير العمل في المدن والبلديات العربية وتحسين أداء خدماتها وتحقيق الأهداف التي قامت من أجلها .
* من أجل هذا كانت نظرة منظمة المدن العربية ومعهدها المتخصص لأهمية هذا الموضوع .
* عند تعبئة المربعات يرجى وضع اشارة (✓) في المربع المناسب .
* تعلق المنظمة أهمية كبيرة على آرائكم ومقترحاتكم ودعم الاستبيان بالوثائق والأنظمة والقوانين واللوائح والقرارات المتوفرة لديكم عن تنظيم العمل بمدينتكم وأية بيانات أو دراسات أو احصاءات ترون تقديمها وكذلك يرجى الاستعانة بأية اضافات أخرى استكمالاً للاستبيان أو تعبيراً عن أفكاركم ومرئياتكم .
* يعقد المؤتمر لخدمة المدينة العربية ، وإنمائها وتطويرها ، وجميع المدن الأعضاء مدعوة لابراز دورها المؤثر في نجاحه .

مع شكرنا وتقديرنا ، نرجو لكم التوفيق والسداد ،،،

منظمة المدن العربية
والمعهد العربي لانماء المدن

استبيــان
للمــدن العربيــة الأعضــاء
حـول موضوع المؤتمر السابع الذي عُقِد في مدينة الجزائر
[٣٠/٤ ــ ٤/٥/١٩٨٣ م ــ الموافق ١٧-٢١/٧/١٤٠٣هـ]

موضــوع المؤتمــر :

« اساليب الادارة والتنظيم في خدمة المدينة العربية المعاصرة »

الغـرض من الاستبيــان :

١ ــ التعرف على الأساليب والأنظمة في المدن العربية والعمل على تطويرها وتحديثها .

٢ ــ ايجاد مفاهيم مشتركة في ادارة المدن العربية وتنظيم اجهزتها .

٣ ــ تهيئة المجال لمساهمة المدن الأعضاء بما تقدمه من آراء وأفكار وأبحاث .

بيانات عــامة :

١ ــ اسم الدولـة : ....

٢ ــ اسم المدينة : .... عدد السكان : .... المساحة : ....

٣ ــ مسمى جهاز ادارة المدينة : ....

☐ محافظة ☐ أمانة ☐ بلدية ☐ لجنة شعبية ☐ أخرى توضح

٤ ــ هل يوجد للمدينة مجلس أو هيئة أو لجنة : (توضح)

☐ نعـم ☐ مسماه .... ☐ لا

☐ معين ☐ منتخب ☐ مشترك

عدد الأعضاء : .... عضواً

أسم رئيس المجلس أو الهيئة : ....

صلاحيات المجلس :

☐ رسم سياسة ☐ تخطيط ☐ إشراف ☐ رقابة ☐ تنفيذ وادارة

٥ ــ الجهـاز التنفيـذي :

مسمـاه : ....

اسم رئيس الجهاز : ....

مسمى الوظيفة : ....

الأنشطة المنفذه بالمدينة واسلوب تنفيذها : ضع (✓) أمام المنفذ حالياً :

الجهات المسؤولة عن تنفيذها الأنشطة	أجهزة المدينة	أجهزة مركزية أو فروعها	باشتراك الجهتين	صلاحيات مطلوب اضافتها لجهاز المدينة
خدمات بلدية :				
نظافة				
صحة بيئة				
حدائق وتشجير				
نزع ملكية				
خدمات فنية تخطيط مدن				
مشاريع هندسية				
فسوحات / رخص				
طرق				
مباني وانشاءات				
مرافق عامة كهرباء				
مياه				
مجاري				
خدمات أخرى تعليم				
صحة عامة				
اطفاء				
مرور				



التنظيم الاداري وتطبيقاتـه :

١ ــ ما هي التقسيمات الرئيسية للجهاز التنفيذي ؟

(يرجى ارفاق خريطة الهيكل التنظيمي وملخص الاختصاصات إن أمكن) .

ــ ....

ــ ....

ــ ....

ــ ....

٢ ــ ملاءمة هذه التقسيمات لأعباء العمل :

☐ ملائمـة ☐ تحتاج إلى تعديل

٣ ــ تطبيقات اللامركزية داخل المدينة (إن وجدت) :

جغرافياً ☐ مناطق ☐ أحياء ☐ بلديات فرعية ☐ ....

٤ ــ ادارات لها فروع أو مكاتب في أنحاء المدينة (يذكر عددها داخل المربع) :

☐ الصيانة ☐ النظافة ☐ التشجير ☐ صحة البيئة

☐ .... ☐ .... ☐ .... ☐ ....

٥ ــ تفويض السلطـات :

أ) من الجهات العليا إلى رئيس الجهاز :

☐ كـاف ☐ إلى حد ما ☐ غير كاف ☐ غير موجود

ب) من رئيس الجهاز إلى معاونيه :

☐ كـاف ☐ إلى حد ما ☐ غير كاف ☐ غير موجود

٦ ــ الموارد الماليـة :

☐ كافية ☐ غير كافية

٧ ــ مقترحات لزيادة الموارد المالية :

☐ قروض تخصص لمشروعات استثمارية لصالح المدينة .

☐ طلب زيادة الاعتمادات المالية .

☐ زيادة النسبة المخصصة من الضرائب العامة .

☐ زيادة الرسوم البلدية والمحلية المقررة أو فرض رسوم جديدة .

☐ أخرى توضح ....

٨ ــ موقف القوى العاملة : ضع (✓) أمام الموقف الحالي :

التقسيم النوعي	العدد كاف	غير كاف	اشتركوا في برامج تدريبية	بعضهم يحتاج إلى تدريب
مهندسـون				
اداريـون				
فنيـون				
عمـال مهـرة				
عمـال عاديـون				

٩ ــ مدى استخدام المعدات والأدوات الحديثة :

أ) في إدارة الخدمات : ☐ استخدام أمثل ☐ استخدام كاف ☐ إلى حدما ☐ متوسط

ب) في انجاز العمل : ☐ استخدام أمثل ☐ استخدام كاف ☐ إلى حدما ☐ متوسط

١٠ ــ هل يوجد كتيب أو دليل مرشد عن أجهزة المدينة وتنظيماتها واجراءات أساليب العمل فيها :

☐ نعم (يرفق نسخه منه) ☐ لا

١١ ــ النظام أو القوانين أو اللوائح الأساسية المنشئة والمنظمة لجهاز ادارة المدينة .

(يرجى إرفاق نسخة منها حسب آخر تعديلات)

١٢ ــ ماهي أهم المشاكل التي تواجه مدينتكم ؟ (الرجاء ترتيبها حسب أولويتها) .

١ ــ ٣ ــ

٢ ــ ٤ ــ

١٣ ــ مدى تعاون المواطنين مع أجهزة البلدية (المدينة)

☐ تعاون ايجابي ☐ تعاون جيد ☐ تعاون عادي ☐ توجد تجاوزات في الالتزام الواجب

١٤ ــ ينظم (المعهد العربي لانماء المدن) برامج تدريبية لمنسوبي الأجهزة التنفيذية في البلديات والمدن والأعضاء .

أذكر التخصصات التي ترغب الاشتراك فيها حسب أولويتها :

١ ــ ٣ ــ

٢ ــ ٤ ــ

١٥ ــ كما يقوم (المعهد العربي لإنماء المدن) بتقديم خدماته للمدن والبلديات الأعضاء في المجالات المختلفة .

اذكر المجالات التي ترغب أن يعاون المعهد فيها :

☐ الاستشارات ☐ الحاسبات الآلية (كمبيوتر) .

☐ الأبحاث ☐ نظم التصغير (ميكرو فيلم)

☐ اعادة تنظيم الجهاز التنفيذي ☐ مراكز المعلومات والتوثيق

١٦ ــ آراء ومقترحات عما سبق أو غيره من
أساليب ادارة وتنظيم جهاز المدينة :

(يمكن ذكرها في ورقة مرفقة)

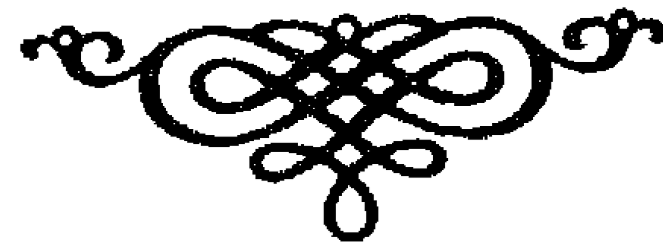
ــ ....

ــ ....



قائمة الجداول والرسوم التوضيحية والخرائط

صفحة



« مراجع الكتاب »

أبو عياش ، عبد الاله ، اسحق يعقوب القطب . **الاتجاهات المعاصرة في الدراسات الحضرية** . الكويت : وكالة المطبوعات ، ١٩٨٠ .

الهواري ، سيد . **الادارة : الاصول والاسس العلمية** . القاهرة : دار الجيل للطباعة ، ١٩٧٦ .

الهواري ، سيد . د . **ماذا يفعل المديرون ؟** . القاهرة : دار الجيل للطباعة ، ١٩٨٠ .

الحسن ، يحيى . د . **التنظيم الاداري** . بحث غير منشور ، عمان ، ١٩٨٢ .

الحسيني ، السيد . **المدينة : دراسة في علم الاجتماع الحضري** . القاهرة : دار الكتاب للتوزيع ، ١٩٨٠ .

الطماوي ، سليمان محمد . د . **الوجيز في الادارة العامة** . القاهرة : دار الفكر العربي ، ١٩٧٠ .

الكردي ، محمود . **النمو الحضاري : دراسة لظاهرة الاستقطاب الحضري في مصر** . القاهرة : دار المعارف ، ١٩٨٠ . (الطبعة الثانية) .

الكردي ، محمود . **الهجرة من الريف إلى المدن في مصر . القاهرة : مكتبة سعيد رأفت ، ١٩٧٨** .

المنظمة العربية للعلوم الادارية . **موسوعة الحكم المحلي** . « نظم الحكم المحلي المقارنة » . ج ــ ٢ ، القاهرة ، ١٩٨٠ .

السيد ، صلاح . **الادارة بالاهداف** . القاهرة : الجامعة الامريكية ، ١٩٧٩ .

السعداوي ، ربيع عبد الرحيم . « الحكم المحلي في اليابان » **موسوعة الحكم المحلي** ، المنظمة العربية للعلوم الادارية ، ج ــ ٢ . القاهرة ، ١٩٨٠ .

السعيد ، حلمي . « التنظيم الاعلى للدولة في الدول النامية » **مجلة الادارة** : عدد ٣ ، مجلد ٢ ، **القاهرة** ١٩٧٠ .

العكش ، فوزي عبد الله . د . « **الحكم المحلي والادارة المحلية : الاسس والتطبيقات** » العين ، الامارات العربية المتحدة (الطبعة الأولى ، ١٩٨٣) .

العربي ،محمد عبد الله . د . « مدى إشراف السلطة المركزية على المجالس المحلية » **مجلة العلوم الادارية** ، القاهرة ، عدد ١ ، ١٩٦٧ .

الفارابي ، أبو النصر « المعلم الثاني » **كتاب آراء أهل المدينة الفاضلة** . القاهرة : مطبعة السعادة ، ١٩٠٦ .

الصبّاب ، أحمد . **مبادئ الادارة** . جدة : دار عكاظ للطباعة والنشر ، ١٩٨٠ ، (الجزء الثاني) .

الشريف ، عزيزة . د . **مبادئ علم الادارة العامة** . القاهرة : دار النهضة العربية ، ١٩٧٨ م

القباني ، بكر . د . **الادارة العامة** . القاهرة : دار النهضة العربية ، ١٩٦٨ (الجزء الثاني) .

اسماعيل ، أحمد علي . **دراسات في جغرافية المدن** . القاهرة : مكتبة سعيد رأفت ، ١٩٧٨ .

بطرس ، ظريف . د . « الحكم المحلي في الولايات المتحدة الامريكية » **موسوعة الحكم المحلي** ، المنظمة العربية للعلوم الادارية ، ج ــ ٢ القاهرة ١٩٨٠ .

بطرس ، ظريف . د . **مبادئ الادارة المحلية وقضاياها في النظرية والتطبيق** . القاهرة : مكتبة الانجلو المصرية ، ١٩٧١ .

درويش ، عبد الكريم ، د . ليلا تكلا . **اصول الادارة العامة** . القاهرة : مكتبة الأنجلو المصرية ، ١٩٨٠ .

هاشم ، زكي محمود . د . **التنظيم وتبسيط الاجراءات** (الحلقة الدارسية حول التنظيم والادارة في الدول العربية : الفترة من ١٢/١١ حتى ١٩٧٦/١٢/١٦ . دمشق : المنظمة العربية للعلوم الادارية .

زكي ، جمال . السيد ياسين . **أسس البحث العلمي** . القاهرة : دار الفكر العربي ، ١٩٦٢ م

حسّونة ، وفيق أشرف . **التخطيط للتنمية الاجتماعية في العالم العربي** . ورقة مقدمة لمؤتمر وزراء الشئون الاجتماعية العرب ، الجامعة العربية ، القاهرة ــ مارس ، ١٩٧١ .

حسن ، عبد الباسط محمد . **اصول البحث الاجتماعي** . القاهرة : مكتبة وهبه ، ١٩٧٧ .

كنعان ، نواف . **القيادة الادارية** . الرياض : دار العلوم ، ١٩٨٠ .

كمونة ، حيدر عبد الرزاق . د . **معالجات تخطيطية لظاهرة التحول الخارجي** . الجمهورية العراقية ، وزارة الثقافة والاعلام ، ١٩٧٨ .

ماكنزي انترناشونال . **تنظيم نمو المدن ــ تطور الادارة** ، (تقرير) المملكة العربية السعودية : وزارة الشئون البلدية والقروية .

مهنا ، محمد فؤاد . د . **القانون الاداري العربي** . القاهرة : ١٩٦٣ ــ ١٩٦٤ .

محرم ، صبحي ، د . محمد فتح الله الخطيب : **اتجاهات معاصرة في نظام الحكم المحلي** . القاهرة : دار النهضة العربية ، (دون تاريخ) .

منصور أحمد منصور . **المبادئ العامة في ادارة القوى العاملة** . الكويت : وكالة المطبوعات ، ١٩٧٩ . (الطبعة الثانية) .

مراد ، محمد حلمي . **قوانين الادارة المحلية في الدول العربية** . القاهرة : الجامعة العربية ، ١٩٦٢ .

نافع ، يحى . « نظام الحكم المحلي في الجمهورية الفرنسية » **البلديات** : مجلة شهرية متخصصة تعنى بشئون بلديات دولة الامارات العربية ، تصدر عن الامانة العامة لبلديات الدولة ، العدد الثالث (أغسطس ١٩٨٠) .

نور الله ، كمال . « الحكم المحلي في جمهورية لبنان » **موسوعة الحكم المحلي** ، المنظمة العربية للعلوم الادارية ، ج ــ ٣ . القاهرة ، ١٩٨٠ .

عبده ، علي عبد المجيد . د . **اللجان في التنظيمات الادارية : دورها وكيفية رفع كفايتها** . المنظمة العربية للعلوم الادارية ، (كتاب رقم ــ ١٩) القاهرة ، ١٩٧٠ .

عبده ، علي عبد المجيد . د . **الاصول العلمية للادارة والتنظيم** . القاهرة : ١٩٦٤ . (الجزء الاول) .

عز الدين ، علي . **مشاكل التطبيقات والنواحي الفنية لجمع المعلومات الخاصة لتخطيط المناطق الحضرية** . (بحث مقدم في مؤتمر نظم المعلومات) . جامعة الكويت / كلية التجارة والاقتصاد ، ١٩٧٧ .

عطيه ، طاهر مرسي . د . **ادارة الحكم المحلي في مدينة لندن الكبرى** . المنظمة العربية للعلوم الادارية . القاهرة .

فهمي ، مصطفى أحمد . **العلاقة بين الحكومة المركزية والمجالس المحلية : اتجاهات تطورها في الانظمة المقارنة** . منشورات المنظمة العربية للعلوم الادارية ، القاهرة ، ١٩٧٠ .

صادق ، صلاح . د . « الحكم المحلي في انجلترا » **موسوعة الحكم المحلي** ، المنظمة العربية للعلوم الادارية ، ج ــ ٢ . القاهرة ، ١٩٨٠ .

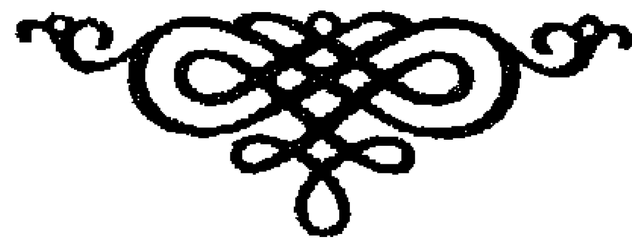
صادق ، صلاح د . **ادارة الحكم المحلي في باريس** . المنظمة العربية للعلوم الادارية ، (كتاب رقم ــ ٢١) القاهرة ، ١٩٧٧ .

شكرى ، عبد الوهاب السيد . **العلاقات بين السلطات المحلية** . المنظمة العربية للعلوم الادارية ، (كتاب رقم ــ ١٧) ، القاهرة (بدون تاريخ) .

شميش ، عبد العاطي . « الحكم المحلي في الجماهيرية الليبية » **موسوعة الحكم المحلي** ، المنظمة العربية للعلوم الادارية ، ج ــ ٢ . القاهرة ، ١٩٨٠ .

خيري ، السيد محمد . **الاحصاء في البحوث النفسية والتربوية والاجتماعية** . القاهرة : دار النهضة العربية ، ١٩٧٠ . (الطبعة الرابعة) .

غوشة ، زكي راتب . **قاموس الادارة العامة** . (انجليزي ــ عربي) . عمان ، ١٩٧٥ .



REFERENCES

Al-Ayubi, Nazih N, **Bureaucratic Evaluation and Political Development,** Egypt, 1952-1970. A Ph.D. Thesis, University of Oxford, 1975.

Alderfer, Harold, **Local Government in Developing Countries.** New York: McGraw Hill, 1964.

Banfield, Edward C, **Urban Government.** New York: The Free Press of Glence Inc. 1961.

Barnard, Chester I, **Functions of the Executive.** Cambridge: Harvard University Press, 1938.

Beattie, D.J. **Introduction to the Law of Local Government and Administration.** (3rd ed.) London: Buterworth Co. 1940.

Berman, David R, **State and Local Politics.** Boston: Halbrook Press Inc. 1975.

Bird, Charles, **Social Psychology.** New York: Addison-Wesley, 1954.

Blair, George E, **Government at The Grass-Roots.** California: Palieades Publishers, 1977.

Blake, R.R., and J.S. Monton, **The Managerial Grid.** Houston, Texas: Gulf Publishing Co., 1964.

Breese, G, (ed.), **The City in Newly Developing Countries.** Princeton University Press, 1972.

Bromage, Arthur W, **Introduction to Municipal Government and Administration.** (2nd ed.) New York: Appleton-Century-Crofts, Inc., 1957.

Burch, John, **Information System: theory and practices.** New York: John Wiley & Sons, 1979.

Cartwright, Darwin, and Alvin Zander, (eds.) **Group dynamic, research and theory.** (2nd ed.) New York: Harper & Raw, 1960.

Chikvadze, V.M., **The Soviet State and Law.** Moscow 1969.

Cloud, Frankl, "Management through cooperation". **Public Management.** November, 1942. Chicago: L.C.M.A.

Dimock, Marshall, and Gladay's Dimock, **Public Administration.** (3rd ed.) New York: 1964.

Drain, Geoffry, **The Organization and Practice of Local Government.** London: Heinemann, 1960.

Dunlop, John, and V. Diatchenks, **Labour productivity.** New York: McGraw-Hill, 1964.

Durham, Arthur, "What is the job of the Community Organization"? **In: Proceedings of the National Conference of Social Work.** New York: Columbia University Press, 1948.

Ebel, Alice L., Investigatory powers of City Councils. **Marquette Law Review,** 39, spring, 1955.

Eddy, William B., "The Management of change". **In:** Powers, S. Paizza, and others, **Developing the Municipal Organization.** I.C.M.A., 1974.

Fielder, Frederick E., **A Theory of Leadership Effectiveness.** New York: McGraw-Hill Book Company, 1967.

Filley, Alane C, and Robert J. House, **Managerial Process and Organizational Behavior.** Glenview, 111.: Scott, Foresman and Company, 1969.

Follett, Mary Parker, **Creative Experience.** London: Longmans, Green and Company, 1924.

Follett, Mary Parker, "Some discrepancies in leadership theory and practice". **In:** Henry C. Metcalfe & L. Urwick (eds.), **Dynamic Administation.** New York: Harper & Row, 1940.

Ghiselli, E.E., **Explorations in management talent.** Pacific Palisades, Cal: Goodyear, 1971.

Ghiselli, E.E., "The Validity of management traits related to occupational level". **Personnel Psychology.** Vol. 16, 1963.

Gibb, C., Leaderhip. **In:** G. Lindzey (ed.), **Handbook of Social Psychology.** Vol 2. Reading, Mass: Addison-Wesley, 1954.

Golembiewski, Robert T., "Three styles of leadership and their uses". **Personnel**, Vol. XXXVIII, No. 4, July/August 1961.

Good, William, and P.K. Hatt, **Methods in Social Research.** New York: 1952.

Greenwood, A. et.al., "The Policy Committee in English Local Government". **Public Administration,** Vol. 50, Summer, 1972. London.

Hambleton, Robin, **Policy Planning and Local Government.** London: Hutchinson and Co. Ltd., 1978.

Hampton, David R., Summer, Charles E. and Webber, Ross A., **Organizational Behavior and the Practice of Management.** (Rev. ed.) Glenview, 1ll.: Scott Foresman and Company. 1973.

Hersey, Paul and K.H. Blanchard, **Management of Organizational Behaviour.** (3rd ed.) New Jersey: Prentice-Hall Inc. 1977.

Hill, Larry B,. and F. Ted, Herbert, **Essentials of Public Administration.** California: Wadsworth Inc., 1979.

House, E, and J. Bowditch, **Behaviour in Organization: A system Approach to Managing.** Reading, Mass: Addison-Wesley, 1973.

Humes, Samuel and Eileen Martin, **The Structure of Local Government: a Comparative survey of 81 countries.** The Hague: International Union of Local Authorities, 1969.

Kaufmen, Herbert, "The Administrative Function". **In: International Encyclopaedia of Social Science.**

Kavanagh, Michael J., "Leadership Behavior as a Function of Subordinate Competance and Task Complexity". **Administrative Science Quarterly,** December 1972.

Knowles, Raymond S.B., **Modern Management in Local Government.** London: Unwin Brothers, Ltd., 1977.

Legge, Karen, and Enid Mumford (eds.), **Designing Organizations for Satisfaction and Efficiency.** London: Gower Press, 1978.

Lippit, Gordon, "What do we know about leadership". **In: Leadership in Action.** Washington: National Education Association, 1961.

Mackenzie, W.J.M., **Theories of Local Government.** London: London School of Economics, 1961.

Maddick, Henry, **Democracy, Decentralization and Development.** London: Asia Publishing House, 1975.

Mahoney, T.A., Jordee, T.H., and Nash, A.N., **The Identification of Management Potential.** Dubuque, Iowa: William C. Brown, 1961.

Mahoney, T.A., Jordee, T.H., and Nash, A.N., "Predicting Managerial Effectiveness". **In: Personnel Psychology,** Vol. 13, 1968.

Mair, Norman R.F., **Frustration.** Ann Arbor: The Universicy of Michigan Press, 1961.

Marini, Frank (ed.), **Toward a New Public Administration: The Minnowbrook perspective.** Scranton, Penn: Chandler, 1971.

McRae, T.W., **Management Information Systems.** London: Penguin Books, 1970.

Mezirow, J.D., "Community Development as an educational process". **International Review of Community Development,** No. 5, 1960.

Mill, John Stewart, **Representative Government.** Everyone Editions, 1945.

Morris, Robert, "The Role of the agent in the community development process". **In: Lee J. Gary,** (ed.), **Community Development Process** Columbia: University of Missouri Press, 1976.

Murdick, Robert, and Joel Ross, **Information System for Modern Management.** N.J.: Prentice Hall Inc. 1971.

Newton, Kenneth, **Second City Politics.** London: Oxford University Press.

Palmer, Walter, "Management Effectiveness as a Function of Personality Traits of the Manager". **Personnel Pscychology.** Vol. 27, 1974.

Pfiffner, John M., and Frank P. Sherwood, **Administrative Organization.** Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1960.

Poston, Richard W., **Report of the Chairman.** Division of community development, Annual Meeting of National University Extension Association. Salt-Lake City, Utah, 1958.

Powers, Stanley Piazza; Brown, F. Gerald, and Arnold, David S., **Developing the Municipal Organization.** International City Management Association, 1974.

Reddin, W.J., **Managerial Effectiveness.** McGraw-Hill. 1970.

Riggs, Fred W., **Administration in Developing Countries.** Boston: Hougton Miffin Co., 1964.

Ross, Joel, **Management by Information System.** N.J.: Prentice Hall, 1970.

Rowat, Donald C., (ed.), **International Handbook on Local Government Reorganization,** Westport, Conn: Greenwood Press, 1980.

Rush, Harold M.F., **Behavioral Science: Concepts and Management Application.** New York: The Conference Board Inc., 1969.

Sanders, Irwin T., "The Concept of Community Development". **In:** Lee J. Gary (ed.), **Community Development as a Process.** Columbia, Missouri: University of Missouri Press, 1970.

Sanders, Irwin T., "Professional Roles in Planned change." **In:** Ralph M. Kramer and Herry Spacht, (eds.), **Readings in Community Organization Practice.** (2nd ed.). Englewood Cliffs: Prentice-Hall Inc. 1975.

Scbiesl, Martin J., **The Politics of Efficiency.** University of California Press, 1977.

Sehnart, Frank H., "A functional Framework for the Action Process". **In: Community Development.** Carbondale Department of Community Development. South Illinois University. 1961. Mimeographed.

Short, John, **Urban Data Sources.** London: Butterworth Publishers, 1980.

Smith., August W., **Management Systems: Analysis and Applications.** New York: The Dryden Press, 1982.

Smith, S.A., **Constitutional and Administrative Law.** (3rd ed.). London: Penguin Book, 1977.

Stanyer, Jeffery, **Understanding Local Government.** William Collins Sons and Co. Ltd., 1976.

Stogdill, R.M., and A.E. Coons (eds.), **Leader Behavior: Its description and Measurement.** Columbus, Ohio: Bureau of Business Research, 1957.

Stogdill, R.M., **Leadership and Structures of Personal Interaction.** Ohio studies in personal, Research Monograph No. 84. Columbus, Ohio: Ohio State University, College of Commerce and Administraion, Bureau of Business Research, 1957.

Strong, Josiah, **The Twentieth Century City.** New York: Baker and Taylor, 1898.

Swardlow, Irving, (ed.), **Development Administration: concepts and problems.** Syracuse University Press, 1963.

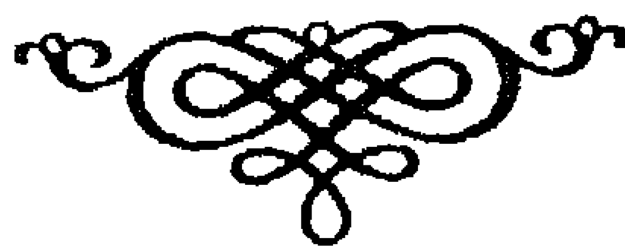
Trent, Robert, and Thomas Wheelen, **Developments in Management.** Prentice Hall, 1975.

United States Government, **International Cooperation Administration Community, Development Guidelines.** Airgram Circular, October 27, 1956. Washington, D.C: 1956.

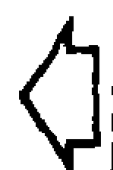
Vernon, R., and Hoover E., "Economic aspects of urban Research" **In:** Hauaer P., and Schomore L., **The Study of Urbanization.** New York: John Wiley & Sons, Inc., 1976.

Viot, P., **Principles of Regional Analysis.** African Institute for Development & Planning, Dakkar, 1969.

White, Ralph, and Ronald Lippitt, "Leader behavior & member reaction in three social climates". **In:** Catwright, D & A. Zander (eds.), **Group Dynamics, Research & Theory.** New York: Harper and Row, 1960.

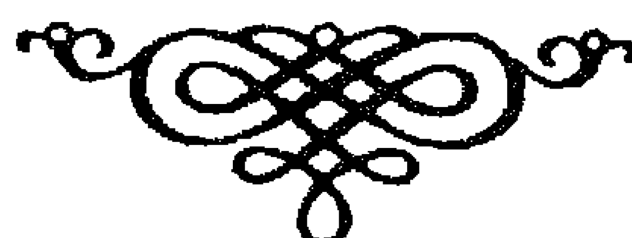


CONTENTS



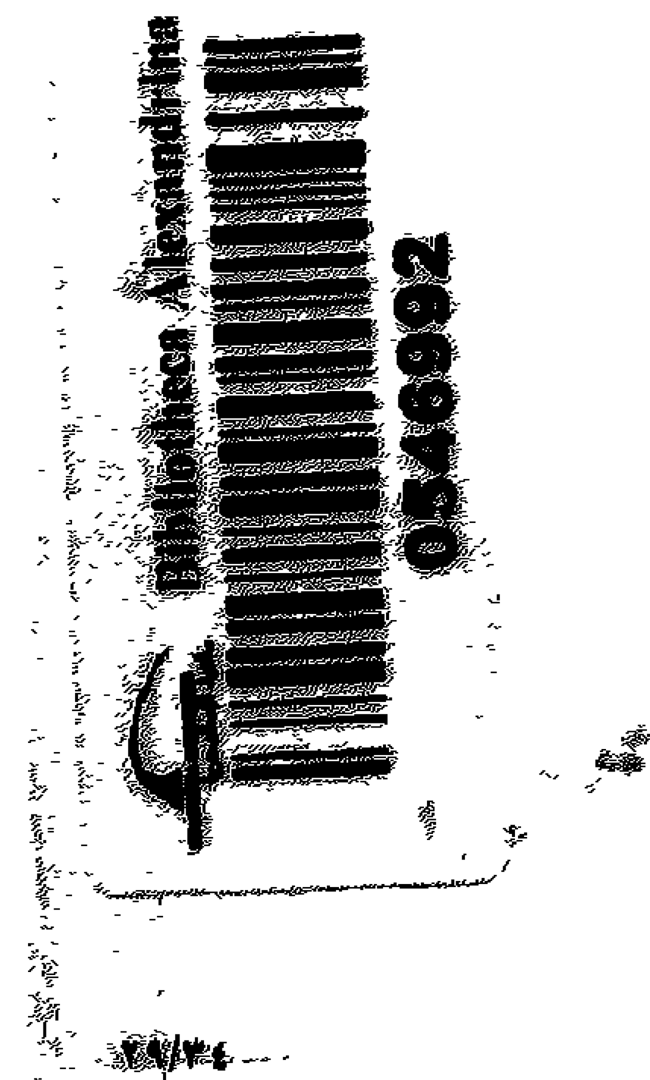
PAGE

(APPENDICES)



تم بحمد الله

طبعت في
مطابع الحرس الوطني
NATIONAL GUARD PRINTING PRESS
٢٩/٣٤



مطابع الحرس الوطني
NATIONAL GUARD PRINTING PRESS

